

**INFORME DE AUDITORÍA  
MODALIDAD REGULAR**

**EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A.  
VIGENCIA 2012**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2013  
PERIODO: I**

**DIRECCION SECTOR MOVILIDAD**

**MAYO DE 2013**

AUDITORÍA A LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO -  
TRANSMILENIO S.A.

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	LIGIA INES BOTERO MEJIA
Director Sectorial	CLEMENCIA GIRALDO GUTIERREZ
Subdirector de Fiscalización Movilidad	LUZ STELLA HIGUERA FANDIÑO
Subdirector de Fiscalización Infraestructura	ANDRES POLANIA ZENNER
Gerente	JESSIKA ROJAS PERALTA
Equipo de Auditoria	Jorge Efraín Laverde Enciso José Luis León Álvarez Dagoberto Correa Pil Martha Lucia Barrera Coronado Jaime Alejandro Rodríguez Gama Marta Helena Piñeros Beltrán Yaneth Cristina García Pabón Jorge Enrique Camelo Calderón Carlos Andrés Vargas Hernández Carlos Enrique Rojas Cortes

## CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>DICTÁMEN DE AUDITORIA INTEGRAL</b>	
<b>2.</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORIA .....</b>	<b>1</b>
<b>2.1.</b>	<b>SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO, ADVERTENCIAS Y PRONUNCIAMIENTOS.....</b>	<b>1</b>
2.1.1.	<i>Seguimiento plan de mejoramiento .....</i>	<i>1</i>
2.1.2.	<i>Seguimiento advertencias y pronunciamientos. ....</i>	<i>1</i>
<b>2.2.</b>	<b>EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO .....</b>	<b>11</b>
2.2.1.	<i>Hallazgo administrativo, al evidenciar que el informe correspondiente a la vigencia 2012, comparativamente con el año inmediatamente anterior, resulta similar en su contenido, no se evidencian diferencias significativas en el informe de la vigencia en estudio, se observan mínimas adiciones, cambios y/o correcciones, dejando ver de una parte, pocos avances en el sostenimiento del Sistema de Control Interno de la entidad, aspecto éste que coincide con la disminución en la calificación otorgada por el DAFP, la cual en 2012, presentó una disminución porcentual de 25.84 puntos alcanzando el 71.57%, frente al nivel de mantenimiento del 97.41%, obtenido en el año inmediatamente anterior. ....</i>	<i>15</i>
2.2.2.1.	<i>Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse que el código de ética, publicado en la intranet para su consulta, no ha sido actualizado. ....</i>	<i>17</i>
2.2.2.2.	<i>Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse incumplimiento de las políticas de Talento Humano, en los procesos de selección, inducción, capacitación, Bienestar e incentivos, así como desatención y falta de control en la generación y reporte de información diferente sobre un mismo asunto. ....</i>	<i>18</i>
2.2.2.3.	<i>Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse que la Oficina de Control Interno, no realizó seguimiento periódico y oportuno al Plan de Acción aprobado para la vigencia 2012; De la información reportada por esta oficina, se observa que realizó una única auditoría de seguimiento el 21 de diciembre, es decir una semana antes de finalizar la vigencia fiscal, y remitido el informe correspondiente a la gerencia general el 31 de diciembre, siendo improbable la toma de acciones que permitieran cumplir o ajustar dicho plan.....</i>	<i>22</i>
2.2.2.4.	<i>Hallazgo administrativo, respecto a la Estructura Organizacional, al evidenciarse deficiencias en el proceso de planeación e implementación de la estructura organizacional y funcional de la Empresa Transmilenio S.A, aprobada con Acuerdo 002 y 004 de junio de 2011. ....</i>	<i>24</i>
2.2.2.5.	<i>Hallazgo administrativo, al evidenciar inconsistencias en Manual de Funciones de la Empresa de Transporte del tercer Milenio, respecto del cargo de CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO. ....</i>	<i>25</i>
2.2.2.6.	<i>Hallazgo administrativo, al evidenciar que un tema sensible en la entidad continúa siendo la administración del riesgo.....</i>	<i>26</i>
2.2.3.1.	<i>Hallazgo administrativo, al evidenciarse falta de diligencia, control y seguimiento por parte de los responsables de suministrar la información de resultados de los indicadores de gestión a través del Cuadro de Mando Integral. ....</i>	<i>28</i>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.3.2. Hallazgo administrativo, al evidenciarse nuevamente desatención y falta de control en la generación y reporte de información tanto institucional, como de información reportada a la Contraloría de Bogotá, lo que genera incertidumbre acerca de la confiabilidad de la misma... 29	29
2.2.3.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse incumplimiento a lo consignado en las cláusulas 25 y 26 de los contratos de concesión para la operación del SITP, toda vez que a fecha de la presente auditoría la entidad no ha realizado la contratación del Defensor del Usuario. .... 31	31
Por lo que se estaría incumpliendo con las cláusulas contractuales y con la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2 y el numeral 1 del artículo 35. .... 31	31
2.2.3.4. Hallazgo administrativo, al evidenciar que la entidad no realiza adecuado control y verificación en la oportunidad y veracidad de la información reportada a los diferentes sistemas gubernamentales. .... 32	32
2.2.3.5. Hallazgo administrativo, al evidenciarse que la entidad continúa presentando falencias en cuanto a la documentación e informes correspondientes a la gestión que deben adelantar los supervisores e interventores de los contratos. De otra parte, no se está realizando control en la expedición de actas de inicio, certificaciones por parte los interventores, así como informes de actividades de los productos o servicios contratados..... 33	33
2.2.3.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse falta de cuidado y diligencia en la realización y reporte de informes sobre un mismo hecho. .... 34	34
2.2.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse que la Oficina de Control Interno no realizó, seguimiento a los hallazgos y/o no conformidades detectados en las auditorías realizadas; ni suscribió Planes de Mejoramiento con las dependencias y/o dueños de los procesos evaluados que presentaron deficiencias. .... 36	36
2.2.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse, que la entidad no cuenta con Plan de Mejoramiento Institucional, ni por procesos. .... 38	38
2.2.5.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al evidenciarse desatención e incumplimiento a la Resolución No. 297 de octubre 17 de 2007, con la cual se creó y organizó el Comité de Gestión de la Calidad y Control Interno, para Transmilenio..... 40	40
2.2.5.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al evidenciar deficiencias en el Sistema Integrado de Gestión de Transmilenio..... 42	42
<b>2.3. EVALUACIÓN PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL..... 45</b>	<b>45</b>
2.3.1. Evaluación del Plan de Desarrollo 2012. .... 45	45
2.3.1.2.1. Hallazgo administrativo por que la entidad no presenta un adecuado control y seguimiento a los recursos que entrega al IDU, para la ejecución de las obras para la implementación del SITP..... 49	49
2.3.1.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la información reportada en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN) presenta diferencias con el informe de Balance Social-Niveles de Cumplimiento de Metas presentado por la entidad. .... 52	52
2.3.2. Evaluación balance social. .... 55	55
<b>2.4. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES ..... 62</b>	<b>62</b>
2.4.1. Activo..... 63	63
2.4.1.1. Caja. .... 63	63
2.4.1.2. Depósitos en Instituciones Financieras:..... 63	63
2.4.1.3. Inversiones Administración de Liquidez: ..... 63	63
2.4.1.4. Deudores Recursos Entregados en Administración: ..... 63	63
2.4.1.5. Avances y Anticipos para Construcción de Infraestructura ..... 64	64
2.4.1.5.1. Hallazgo administrativo, por falta de coordinación Interinstitucional, entre el ente gestor Transmilenio S.A y el ejecutor IDU, en el intercambio de información financiera. .... 64	64

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.4.1.7. Terrenos:.....	66
2.4.1.8. Bienes de Beneficio y Uso Público Red de Carreteras:.....	66
2.4.2. Pasivo:.....	66
2.4.2.3. Provisión para Contingencias. ....	67
2.4.2.4. Ingresos recibidos por anticipado. ....	67
2.4.4. Cuentas de Orden Acreedoras. ....	68
2.4.4.1. Obligaciones Contingentes:.....	68
2.4.4.2. Otras Cuentas Acreedoras de Control: .....	68
2.4.5. Estado de Actividad Financiera, Económica y Social. ....	68
2.4.5.1. Ingresos.....	68
2.4.6. Evaluación del Sistema de Control Interno Contable.....	69
<b>2.5. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO.....</b>	<b>74</b>
2.5.3.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que la entidad modificó el presupuesto sin expedir los certificados de disponibilidad. ....	77
<b>2.6. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN.....</b>	<b>80</b>
2.6.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se realizaron múltiples y sustanciales modificaciones a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, evidenciándose inobservancia de los principios de la contratación pública. ....	82
2.6.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que COOBUS S.A.S. quien suscribió el Contrato de Concesión No. 05 de 2010, incumplió el Pacto de Cumplimiento a pesar que la Subgerencia Económica de la entidad conceptuó que las gestiones y compromisos planteados por el concesionario para corregir el incumplimiento, era viable. ....	102
2.6.1.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que lo establecido en la cláusula de imposición de multas impide que en el evento de incumplimiento en la etapa preoperativa de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, se pueda realizar la estimación del valor de la multa y, en consecuencia, efectuar su imposición. ....	107
2.6.1.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en la ejecución del Contrato 005 de 2010, dado que no era posible efectuar la compensación de una multa, TRANSMILENIO S.A. no hizo efectiva la garantía única ni acudió al cobro coactivo de la misma, tal como lo estipula el contrato de concesión. ....	111
2.6.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se contravino lo dispuesto en el Contrato de Concesión No. 005 de 2010, en desarrollo del proceso de imposición de multas, toda vez que TRANSMILENIO S.A. le concedió a COOBUS S.A.S. un mayor plazo para que el concesionario presentara las pruebas y descargos. ....	113
2.6.1.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A. pudo haber detectado la imposibilidad del cobro de la multa a COOBUS S.A.S. si hubiera cumplido el procedimiento inicial previsto para la imposición y liquidación de multas estipulado en el contrato de concesión No. 005 de 2010.....	115
2.6.1.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, en razón a que no existió la debida atención y cuidado en la redacción y aprobación de otrosí modificatorios de contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP.....	117
2.6.1.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la Entidad aduciendo una consideración que no es cierta, mediante otrosí modificatorio, se aprueba la posibilidad de excluir totalmente la flota así como la exclusión de otros activos del patrimonio autónomo en el Contrato Fiducia Concesionario, colocando en alto riesgo la posibilidad legal de que	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TRANSMILENIO S.A. en el evento en que tenga que terminar anticipadamente el contrato de concesión, pueda tener el control sobre la disponibilidad de la flota y otros activos del concesionario. .... 118

2.6.1.9. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no existió la diligencia debida en la elaboración oportuna de la cartilla instructiva para adelantar los estudios y ubicación de predios, lo cual ocasionó la necesidad de ampliar el plazo para que los concesionarios presentaran por escrito a TRANSMILENIO S.A. su propósito de construir directamente los terminales del SITP. .... 121

2.6.1.10. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque a pesar que los concesionarios pagaron en su oportunidad el aporte para financiar los gastos de estructuración de los proponentes no adjudicatarios de la licitación TMSA-LP-04 de 2009, en concordancia con lo dispuesto en los contratos de concesión, TRANSMILENIO S.A. a la fecha no ha girado los aportes a estos proponentes. .... 124

2.6.1.11. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque la ejecución de los contratos de concesión para la operación del SITP no contaba con los estándares de medición ni con los manuales de Operaciones y Niveles de Servicio ajustados a sus características, a efecto de mitigar el riesgo de incumplimiento de los estándares planeados y pactados. .... 127

2.6.1.12. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque en cumplimiento de los contratos de concesión a la operación del SITP no se contaba con suficiente información a los usuarios del sistema así como inconsistencia en la comunicación sobre los puntos de recarga señalados en la publicidad, lo cual afectó el nivel de demanda del sistema. .... 129

2.6.1.13. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque no se corrigen, en general, los problemas con la unidad lógica de los móviles en todas las rutas, originando inmovilización, pérdidas de tablas y traumatismos en la operación. .... 130

2.6.2.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, en atención a que el Interventor presenta básicamente los informes mensuales de interventoría respecto de los nueve (9) concesionarios y no sobre los trece (13) contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, en contravía de lo establecido por el mencionado contrato. .... 131

2.6.2.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, en razón a que TRANSMILENIO S.A. no entregó un informe de interventoría resultado de su labor de control y seguimiento para el periodo de año y medio que directamente efectuó estas labores, relacionados a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, que debió ser la base para el traslado de estas funciones a la interventoría externa a efecto de facilitar la transición de una interventoría a la otra. .... 137

2.6.2.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falta de planeación, la interventoría externa no se inició paralelamente con los contratos de concesión a la operación dentro del esquema SITP. .... 139

2.6.2.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que el plazo estipulado en el contrato 80 de 2012 sobre la interventoría a los contratos de concesión, no cubre la totalidad del plazo de los contratos de concesión, con lo cual no se garantiza la supervisión, control y seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión. .... 140

2.6.3.1. Hallazgo administrativo con Incidencia disciplinaria y fiscal por valor de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) por el incumplimiento de los principios de la contratación estatal en desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 292 de 2012. .... 142

2.6.4.1. Hallazgo administrativo, por incumplimiento al manual de contratación y lo establecido en la minuta del contrato por no realizar acta de liquidación. .... 153

2.6.5.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, penal y fiscal por valor de \$46.743.160.150, que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

<i>Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 y el 28 de abril del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital".</i>	155
<i>2.6.6.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de CINCO MIL SEISCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$5.615.400.000), por el incumplimiento de los principios de la contratación estatal en desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012.</i>	172
<i>2.6.6.2. Hallazgo administrativo, al evidenciar falta de controles y seguimiento en la etapa precontractual.</i>	190
<i>2.6.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por omisiones e incumplimiento de funciones en la supervisión del contrato.</i>	193
<i>2.6.6.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por faltan de controles en la publicación en el SECOB, de documentos del proceso pre-contractual, contractual y post-contractual, tal y como lo establece la Ley 1474 del 2011.</i>	196
<i>2.6.7.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque de la evaluación al contrato de Prestación de Servicios 239 celebrado el 23 de agosto del 2012, entre Transmilenio S.A. Y Rafael Sarmiento Lotero, para Coordinar la implantación del proyecto denominado Sistema Férreo, en el marco del Sistema Integrado del SITP, por valor de \$144 millones, para ser ejecutado en seis (6) meses, bajo los parámetros señalados por el Señor Alcalde Mayor de Bogotá y el Gerente de Transmilenio, por los siguientes aspectos.</i>	197
<i>2.6.8.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que la entidad no solicitó licencia de construcción para acometer las obras en desarrollo del Contrato de Obra No. 058 de 2012</i>	199
<i>2.6.8.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falta de planeación, oportuno control, seguimiento y e diligencia de la entidad para efectuar un Comité de Contratación, en desarrollo del Contrato de Obra No. 058 de 2012.</i>	202
<i>2.6.8.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al no aplicar multas la entidad al contratista pese a las reiteradas solicitudes de la interventoría respecto del incumplimiento de FAMOC DPANEL S.A. en desarrollo del Contrato de Obra No. 58 de 2012.</i>	204
<i>2.6.9.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$77.677.417,6, toda vez que la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A., estructuró el valor del contrato de prestación de servicios No. 294 de 2012, en virtud de contratos de prestación de servicios previamente celebrados por la entidad, cuyos plazos y modalidades de pago no guardan ningún tipo de relación o identidad.</i>	206
<i>2.6.10.1. Hallazgo administrativo, por diferencias encontradas entre las validaciones realizadas por los usuarios del sistema y las validaciones con base en las cuales se liquidaron los operadores zonales</i>	214
<b>2.7. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL</b>	<b>216</b>
<i>2.7.1. Proyectos del PACA</i>	218
<i>2.7.1.1. Hallazgo administrativo, porque en la información reportada por la entidad, muestra que los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos del PACA presentan una ejecución financiera del 100%, con una ejecución física del 29.8%, lo anterior debido a que siete (7) contratos celebrados para la ejecución del proyecto 7323 Operación y Control del Sistema no presentan ejecución física.</i>	219
<i>2.7.2. Cumplimiento del objetivo de ecoeficiencia institucional PGA</i>	221
<i>2.7.4. Manejo de residuos sólidos</i>	223
<i>2.7.5. Criterios para la calificación de la gestión ambiental grupo 1.</i>	224

<b>2.8. SEGUIMIENTO A QUEJA PRESENTADA POR UN USUARIO DE TRANSMILENIO RESPECTO A LA CONGESTIÓN EN EL SERVICIO DE LA ESTACIÓN DE LOS HÉROES. ....</b>	<b>226</b>
<b>3. ANEXOS .....</b>	<b>229</b>
<b>3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS .....</b>	<b>230</b>

## 1. DICTÁMEN DE AUDITORIA INTEGRAL

Doctor  
**FERNANDO SANCLEMENTE ALZATE**  
Gerente General  
TRANSMILENIO S.A.  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad regular a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2012; y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012; (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales, la evaluación al Sistema de Control Interno y el cumplimiento al plan de mejoramiento.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

En el trabajo de auditoría se presentaron la siguiente limitación que afectó el alcance de nuestra auditoría: al inicio de la auditoría el grupo auditor fue instalado en un espacio de trabajo muy reducido con poca ventilación, lo que no permitió un avance efectivo del proceso auditor.

### Concepto sobre Gestión y Resultados.

La aplicación de la Metodología para la evaluación de la gestión y los resultados, arrojó la siguiente consolidación:

Variables	Elemento a Evaluar	Calificación Auditor	Porcentaje	Calificación Total
CONTRATACIÓN	Cumplimiento de las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual.	60	9	5.4
	Cumplimiento de las normas, principios y procedimientos contractuales.	60	6	3.6
	Relación de la contratación con el objeto misional.	50	2	1
	Informes y labores de interventoría y supervisión.	50	3	1.5
PRESUPUESTO	Cierre Presupuestal.	100	2	2
	Modificaciones presupuestales presentadas, tales como: créditos, contracréditos, suspensiones, adiciones, etc.	25	2	0.5
	Cumplimiento normativo en la ejecución de presupuesto de ingresos, gastos, deuda e inversión.	50	1	0.5
	Análisis a las autorizaciones de giro	100	2	2
	Revisión de la ejecución de la reserva presupuestal y/o cuentas por pagar de la vigencia anterior y el manejo dado a los pasivos exigibles.	100	2	2
	Planeación del sujeto de control para la ejecución del presupuesto.	50	2	1
	Grado de cumplimiento y análisis de resultados del PMR.	25	3	0.75
	Análisis del portafolio de inversiones	100	1	1

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Variables	Elemento a Evaluar	Calificación Auditor	Porcentaje	Calificación Total
	Manejo de la Deuda Pública * No se contó con este rubro en 2012..	NA	NA	NA
PLAN DE DESARROLLO	Concordancia de los proyectos de inversión con la información de fichas de Estadísticas Básicas de Inversión -EBI-D.	80	3	2.4
	Concordancia entre los objetivos de los proyectos de inversión, las metas y las actividades con los objetos de los contratos suscritos para su ejecución.	80	4	3.2
	Nivel de cumplimiento presupuestal por proyectos de inversión y metas. De acuerdo a lo programado para la vigencia en estudio.	50	5	2.5
	Nivel de cumplimiento físico de las metas de los proyectos de inversión. De acuerdo a lo programado en la vigencia en estudio	30	5	1.5
	Consistencia de la magnitud de las metas inicialmente programadas versus la magnitud reprogramada en la vigencia evaluada y la relación con la asignación presupuestal.	50	3	1.5
BALANCE SOCIAL	Cumplimiento de la metodología vigente para presentación del Balance Social en forma y contenido.	80	3	2.4
	Identificación clara y concreta de cada uno de los problemas sociales presentados con sus causas y efectos.	80	4	3.2
	Establecimiento de los instrumentos formulados para la atención de los problemas sociales	60	3	1.8
	Identificación de las unidades de focalización en población u otras unidades de medida.	60	3	1.8
	Determinación de la población o unidades de medida atendidas en la vigencia.	50	3	1.5
	Determinación de la población u otras unidades de medida sin atender en la vigencia	50	3	1.5
	Establecimiento de los cambios en los problemas sociales.	30	3	0.9
	Diagnostico del problema al final de la vigencia.	60	3	1.8
GESTIÓN AMBIENTAL	Cumplimiento de Proyectos del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA en el marco del Plan de Gestión Ambiental Distrital – PIGA.	77	5	3.85
	Cumplimiento de Planes Institucionales de Gestión Ambiental – PIGA's.	65.7	5	3.3
SISTEMA DE CONTROL INTERNO	Evaluación y cumplimiento del MECl y del SCI.	60	2.5	1.5
	Evaluación y cumplimiento del SGC	60	2.5	1.5
	Revisión y análisis al informe de control interno el sujeto de control.	50	2.5	1.25
	Cumplimiento Plan de Mejoramiento	50	2.5	1.25
<b>SUMATORIA TOTAL</b>				<b>59.9</b>

Elaboró: Equipo auditor

**Rango de Calificación para obtener el Concepto**

CONCEPTO DE GESTIÓN	PUNTUACIÓN
FAVORABLE	Mayor o igual 75
FAVORABLE CON OBSERVACIONES	Menor 75, mayor o igual a 60
DESFAVORABLE	Menor a 60

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para el componente de Estados Contables, se configuró una presunta observación administrativa por falta coordinación interinstitucional, entre Transmilenio S.A. y el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, con respecto al intercambio de información financiera, en especial la del contrato No. 033 de 2010.

De la evaluación al informe de Balance Social correspondiente a las vigencias 2012, se observó que *la información reportada en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN) presenta diferencias con el informe de Balance Social-Niveles de Cumplimiento de Metas presentado por la entidad.*

En el área de Presupuesto, se evidenció que la empresa realizó modificaciones al presupuesto, mediante Resoluciones Nos. 047 de febrero 23, 139 del 26 de abril, 264 del 25 de junio, 270 del 29 de junio, 413 del 28 de septiembre, 433 del 23 de octubre, 472 del mes de noviembre, 539 del 22 de noviembre y 670 del 22 de diciembre sin expedir los certificados de disponibilidad que respalde la modificación.

En contratación, se identificaron treinta (30) hallazgos administrativos, de los cuales veintiséis (27) tienen incidencia disciplinaria y cuatro (4) con incidencia fiscal, hallazgos estos que hacen referencia avulneración de los principios de planeación y economía, como se observa en el resultado de la evaluación de los Contratos de Prestación de Servicios 292 y 294 de 2012, ocasionando un presunto detrimento al patrimonio público por valor de \$127.677.417.6.

En relación a la revisión del contrato 039 de 2012, celebrado con la firma Servicios Legales y financieros SERLEFIN S.A., se evidencio incumplimiento de los principios de la contratación estatal ocasionando un detrimento al patrimonio público por valor de \$5.615.400.000.

Así mismo, se efectuaron 44 modificaciones a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, reflejando la falta de planeación y conocimiento del SITP, así mismo incumplimiento de los principios de la contratación pública.

Respecto del contrato de interventoría No. 80 de 2012 se observó que el Interventor presenta los informes en relación a los nueve (9) concesionarios y no sobre los trece (13) contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en contravía de lo establecido por el objeto de dicho contrato.

De otra parte se evidencio que en la aplicación del Decreto Distrital 356 de 2012 *"Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital"*, se redujeron los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Publico-SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), en un

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

valor de \$46.743.160.150, produciendo de esta forma un detrimento al patrimonio Distrital.

Con base en las conclusiones y observaciones antes relacionadas, la Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es DESFAVORABLE, con la consecuente calificación de 59.9, resultante de ponderar los aspectos relacionados anteriormente.

**Concepto sobre la evaluación y revisión de la cuenta.**

Revisada la cuenta que presentó el sujeto de control correspondiente a la vigencia 2012, se dio cumplimiento en la forma, término y métodos establecidos por la Contraloría de Bogotá, D.C.

A través de la verificación y análisis de su contenido, se establecieron las áreas críticas como insumo para el proceso auditor, las cuales fueron evaluadas en la etapa de ejecución de la auditoría con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de las actuaciones del gestor público.

**Opinión sobre los Estados Contables.**

Es importante precisar que en el alcance de la auditoría, se tuvo en cuenta el control excepcional otorgado a la Contraloría General de la Nación, por la Cámara de Representantes, mediante el auto No.0001 del 4 de noviembre de 2010, sobre la Fase III del Sistema Transmilenio y que a la fecha no ha sido levantado.

En la revisión a los estados contables de la vigencia 2012, se examinaron las cuentas de Efectivo, Inversiones, Deudores Recursos Entregados en Administración, Avances y Anticipos, Bienes de Beneficio y Uso Público, Recursos Recibidos en Administración, Otras Cuentas por Pagar, Créditos Judiciales, Provisión para Contingencias, Ingresos recibidos por anticipado, el patrimonio, los Ingresos, Gastos y las Obligaciones Contingentes, así como la información financiera complementaria.

El análisis requirió la aplicación de pruebas a los registros y documentos soportes, así como la verificación del cumplimiento de las normas y principios establecidos para el reconocimiento y revelación de los hechos económicos y su adecuada clasificación y presentación en los estados contables.

En concordancia con lo anterior, la entidad dio aplicación al concepto emitido por el Contador del Distrito relacionado con el tratamiento contable a las transferencias de recursos de la Secretaría de Hacienda a Transmilenio S.A, y estas se reflejaron en el estado de Resultado, en los Ingresos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es importante señalar que al cierre de la vigencia, el saldo de la Cuenta Depósitos en Instituciones Financieras ascendió a \$502.104.2 millones, que representan el 32.17% del total del activo, y que reflejan, entre otros aspectos, la no iniciación de proyectos que de acuerdo con los convenios interadministrativos, deben ser desarrollados con otras entidades.

Se evidenciaron deficiencias en el intercambio de información financiera entre Transmilenio S.A. y el IDU en lo relacionado con el anticipo del contrato No.033 de 2010, cuyo objeto es la Construcción de Transmilenio por la cra.7 lo que generó incertidumbre en el saldo de la cuenta Anticipos para Construcción de Infraestructura, por \$14.702.7 millones y su contrapartida Bienes de Beneficio y Uso Público.

De otra parte en la evaluación al control interno contable, se estableció que los libros y documentos, se encuentran debidamente organizados y fueron puestos a disposición en forma oportuna, el procesamiento de la información financiera, se realiza en forma adecuada, contando con herramientas informáticas que facilitan la integración y la calidad y oportunidad de la misma.

En cuanto a los procedimientos del área contable, fueron actualizados, quedando pendiente su adopción, así mismo falta la revisión y actualización del mapa de Riesgos y de los indicadores del área.

De acuerdo con el resultado de la evaluación realizada y dado que no se presentaron deficiencias de control relevantes que incidan de manera significativa en la consistencia de la información, se concluye que el control interno contable es **Confiable**.

En nuestra opinión, excepto por la incertidumbre descrita anteriormente, los estados contables de la Empresa de Transporte del Tercer milenio Transmilenio S. A., presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2012, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

### **Evaluación al Sistema de Control Interno**

Las deficiencias presentadas en la evaluación al Sistema de Control Interno de Transmilenio S.A, establecidas como la falta de seguimiento y controles eficientes, el no asumir una cultura del autocontrol por parte de los responsables de los procesos y actividades; así como la falta de compromiso del nivel directivo en atender los informes de auditoría realizados por la Oficina de Control, la desatención e incumplimiento de normatividad interna y externa que reglamenta el accionar institucional; el incumplimiento de políticas, programas, objetivos y metas institucionales; la falta de oportunidad en la realización y comunicación de algunas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

auditorías internas de evaluación importantes para la toma de decisiones, así como la falta de seguimiento a las medidas de control interno adoptadas, sumada la desatención a la administración de los riesgos a los que puede estar expuesta la entidad.

Además, el no contar con un Sistema Integrado de Gestión, articulado y establecido conforme la normatividad vigente, generaran riesgo en la sostenibilidad del Modelo estándar de Control Interno y del Sistema de Gestión de Calidad de la entidad, máxime si se tiene en cuenta, que la calificación otorgada por el Departamento Administrativo de la Función Pública a estos dos sistemas disminuyó frente a la de la vigencia anterior. Por lo anterior, se considerara que el control interno de la entidad se ubica dentro de un rango de valoración **regular** con un nivel de **mediano riesgo**.

### **Consolidación de Hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 3.1. se establecieron cincuenta y un (52) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) de ellos tienen alcance fiscal en cuantía de \$52.486.237.567.6, que se trasladaran a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, treinta y ocho (38) tienen alcance disciplinario los cuales se trasladaran a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital y uno (1) de ellos con alcance penal que se trasladaran a la Fiscalía General de la Nación.

### **Concepto plan de mejoramiento**

El Plan de Mejoramiento consolidado **NO SE CUMPLIÓ** con un promedio total de 1.38 puntos. De 45 acciones planteadas por la administración, 18 fueron cerrados porque el equipo auditor pudo constatar que las acciones correctivas se implementaron y se encuentran operando; nueve (9) acciones quedaron abiertas y en ejecución se encuentran 10 (diez) acciones,

### **Concepto del resultado de las peticiones, quejas y reclamos utilizados como insumos de auditoría.**

Se recibió una queja ciudadana respecto a la congestión que presenta la estación de Los Héroes, por lo tanto se procedió a realizar una visita, encontrándose que se presenta una alta demanda por entradas y transbordos, generando congestión de pasajeros y de articulados, lo anterior a pesar de las actividades realizadas por Transmilenio S.A.

### **Concepto sobre Fenecimiento**

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Interno y la opinión expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la entidad, correspondiente a la vigencia 2012, **NO SE FENECE.**

### Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Bogotá, D.C, Mayo 29 de 2013



CLEMENCIA GIRALDO GUTIÉRREZ  
Director Técnico Sector Movilidad

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO, ADVERTENCIAS Y PRONUNCIAMIENTOS

#### 2.1.1. Seguimiento plan de mejoramiento

El seguimiento del plan de mejoramiento se realizó con base en los procedimientos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 030 de 2012, expedida por la Contraloría de Bogotá D.C.; como resultado de la evaluación se efectuó seguimiento a la gestión a las acciones correctivas presentadas en el Plan de Mejoramiento el 14 de febrero de 2013 por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO a través del aplicativo SIVICOF.

El Plan de Mejoramiento consolidado **NO SE CUMPLIÓ** con un promedio total de 1.38 puntos. De 45 acciones planteadas por la administración, 18 fueron cerrados porque el equipo auditor pudo constatar que las acciones correctivas se implementaron y se encuentran operando; nueve (9) acciones quedaron abiertas y corresponden a los hallazgos 3.4.1., 3.6.1., 2.2.6., 3.2.1.1.1., 3.2.2.1., 3.3.1.5.1., 3.4.1.1.1., 3.5.6. y 2.6.5.1., acciones estas que se deben incluir en el plan de mejoramiento consolidado con un plazo de ejecución de 60 días.

No obstante lo anterior, el hallazgo 3.4.1 quedo abierto en la verificación de cumplimiento del anterior plan de mejoramiento y con un plazo de ejecución de 60 días, plazo este que se vulneró toda vez que la acción no se cumplió, por lo tanto se dará inicio al correspondiente proceso administrativo sancionatorio; así mismo 8 (ocho) acciones que se encuentran en ejecución con un plazo de culminación menor al 50% del tiempo establecido para la terminación, fueron tenidos en cuenta para el cálculo del nivel de cumplimiento, de acuerdo a lo establecido en el anexo 2 del *“procedimiento para la elaboración, modificación y seguimiento al plan de mejoramiento”*.

En ejecución se encuentran 10 (diez) acciones, que corresponden a los siguientes hallazgos: 2.2.1, 2.2.2., 2.2.7., 2.4.1.1., 2.4.1.2., 2.4.1.3., 2.4.2.1., 2.4.2.2., 2.4.3.1. y 2.5.1., lo anterior en razón a que se encontraron varias acciones con un cumplimiento de meta parcial, y otras se encuentran dentro del término establecido y arrojaron una calificación inferior al 1.70, por lo tanto los anteriores hallazgos se mantendrán con las mismas condiciones programadas en el Plan de Mejoramiento Consolidado.

#### 2.1.2. Seguimiento advertencias y pronunciamientos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.2.1. Advertencia fiscal *“por el riesgo inminente de daño al patrimonio público distrital en cuantía superior a mil millones de pesos con ocasión de la ineficiencia e ineficacia en la prestación del sistema de transporte masivo Transmilenio, conforme lo evidencian los hechos ocurridos el pasado 9 de marzo de 2012”.*

Remitido a la administración mediante comunicación 2-2012-04687 el 14 de marzo de 2012, que en comunicación 2214400 el 29 de marzo del mismo año, informó sobre las acciones que se han adoptado para garantizar la prestación del servicio de transporte público a los usuarios.

Con relación a las frecuencias no óptimas en la atención de la demanda del servicio, TM; manifiesta que la programación para la prestación del servicio en la operación troncal, es realizada por los operadores de las fases I y II del Sistema las cuales son aprobadas por el TRANSMILENIO S.A.; en ellas se establece un intervalo de tiempo que en la actualidad es de 3.3 minutos para las horas pico y de 5 minutos para las horas valle, de acuerdo con la programación que es realizada teniendo en cuenta los estudios de demanda del sistema, documento histórico de viajes.

Para establecer la frecuencia (cantidad de despachos que se van a realizar a lo largo del día), inicialmente se tiene en cuenta la demanda estimada de cada servicio que se realiza teniendo en cuenta las necesidades del usuario (matriz origen- destino), histórico de viajes. Con esta información se define la cantidad de buses que se requieren para atender la prestación del servicio.

A fin de dar cumplimiento y mitigar las situaciones de contingencias que se presentan en las diferentes rutas del Sistema, TM dispone de inspectores de operación en vía quienes son los encargados de realizar seguimiento permanente a la operación y a la ejecución de las acciones de regulación.

Como medida que permita minimizar la congestión y los largos tiempos de espera que se presentan en las estaciones de mayor concurrencia de pasajeros, el ente gestor manifiesta que se está garantizado la prestación del servicio, también se encuentra sorteando los inconvenientes presentados por el hecho de atender una demanda creciente de pasajeros de acuerdo con las mediciones realizadas, y como consecuencia de las deficiencias presentadas en la planeación y construcción de la fase III del Sistema, que aún presenta incertidumbre para su entrada en operación teniendo en cuenta la integralidad con las fases I y II.

TM, realiza seguimiento periódico a la demanda que presenta el sistema con el fin de establecer la cantidad de despachos de los diferentes servicios y horarios, estableciendo mejoras en la situación actual como retornos adicionales, servicios

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

circulares, vinculación de flota de mayor capacidad (biarticulados), implementación de nuevas rutas, realizando conexión troncal entre calle 13 con NQS y Norte y la ampliación de estaciones como Héroes, calle 77, Escuela Militar, Alcalá, Calle 100, Virrey, Calle 85 y Estación Centro Comercial Santafé. etc.

Dentro de los aspectos que afectan la movilidad de la operación troncal, se presenta el deterioro periódico de las losas que conforman la fase I del Sistema, donde el Distrito ha invertido cuantiosos recursos tanto en mantenimiento rutinario como en mantenimiento correctivo, sin embargo, persiste el deterioro permanente de este corredor troncal.

Finalmente el ente gestor informa sobre los recursos que se han contratado a fin de mejorar la infraestructura troncal para la operación especialmente lo relacionado con la fase I del Sistema Transmilenio; con lo anterior, se evidencia que la gestión adelantada por el ente Gestor se encuentra encaminada a mitigar las acciones ocurridas el pasado marzo de 2012, las cuales afectaron parcialmente la prestación del servicio del Sistema Transmilenio y que fueron corregidas a fin de continuar con la normalidad en la prestación del mismo.

Teniendo en cuenta las acciones realizadas por la entidad para garantizar la prestación del servicio y los recursos presupuestados para el mantenimiento de la infraestructura física, este ente de control encuentra que la presente advertencia ha sido atendida para proteger y corregir los niveles de servicio que requiere la ciudadanía, aunados a la expectativa que presenta la entrada en operación de la fase III del SITP.

**2.1.2.2. Advertencia Fiscal “por el riesgo de daño al patrimonio público, que eventualmente puede generar la no observancia de los términos contractualmente pactados para la fase de implementación de todos los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP”.**

El primer comunicado a la administración fue del 13 de abril de 2012; posteriormente esta Contraloría realizó seguimiento a la implementación del SITP, y su resultado fue comunicado a la Administración el 1 de Febrero de 2013, quien dio contestación sobre los componentes que conforman el proyecto SITP.

La implementación del SITP, se encuentra ejecutando a través de la planeación realizada para cada uno de los componentes del sistema a fin de dar cumplimiento con los términos y cronogramas estimados que mitiguen los inconvenientes que se presenten en la prestación del servicio en cumplimiento de la normatividad vigente y los contratos de concesión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.2.2.1. La *Infraestructura Troncal* que comprende la fase III, presenta estaciones pendientes de adecuar para su posterior entrada en operación, 5 de las 24 estaciones definidas (San Victorino, Bicentenario, Universidades, Museo Nacional y segundo acceso Estacion San Diego) a febrero de 2013 se encuentran fuera del servicio, lo cuál hace que el proyecto SITP presente atrasos en la adecuación de las estaciones como en la implementación de rutas.

2.1.2.2.1.1. *DETERMINACIÓN DE LA DEMANDA DEJADA DE ATENDER EN LAS ESTACIONES DE TRANSMILENIO FASE III QUE NO SE HAN ENTREGADO (San Victorino, Bicentenario, Universidades, Museo Nacional y San Diego).*

Se parte del documento “ACTUALIZACIÓN INFORME EN EL MARCO DEL SITP: MODELACIÓN Y OPERACIÓN DE LA FASE III DEL SISTEMA TRANSMILENIO” realizado en noviembre de 2009, en donde se describe la metodología utilizada en el proceso de modelación de la demanda del Sistema de Transporte Público de Pasajeros de Bogotá, con el fin de estimar la cantidad de pasajeros que captará la Fase III del Sistema Transmilenio (Troncales Calle 26, Carrera 10 y Carrera 7) dentro de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público y en especial del ANEXO 1 del mencionado documento “*Demanda estimada para las estaciones de la Fase III del Sistema Transmilenio*”

*“La operación completa de la Fase III (Calle 26, Carrera 10 y Carrera 7 hasta la Calle 100), la demanda prevista para los 9 corredores es de 273.223 pasajeros pagos en la hora pico, lo que significaría 2.489.061 pasajeros pagos al día.*

*En el periodo de máxima demanda, el número de pasajeros que ingresaría por alimentación sería de 145.575 (53.28%), mientras que 121.790 pasajeros (44.57%) accederían directamente o por transferencia del transporte público colectivo y 5.058 pasajeros (1,85%) se integrarían del transporte intermunicipal.*

*Del mismo modo, para este escenario se calculó el porcentaje de transferencias dentro del Sistema Transmilenio en 33% teniendo en cuenta que el número de abordajes previsto es de 363.253 ascensos. En la tabla 3-1 del documento se presentan los resultados globales de demanda obtenidos para los escenarios de operación considerados en el Sistema Transmilenio con 9 corredores.”*

**Tabla 3-1**  
***Demanda total de viajes en el Sistema para los escenarios Fase III***

DEMANDA	FASE III COMPLETA		
	Pax / hora	Pax / día	% (día)
<i>Pasajeros pagos</i>	273,223	2,489,061	100
<i>Viajes en el Sistema</i>	363,253	3,309,234	119.2
<i>Transbordos internos</i>	89,690	817,075	19.2
<i>Entradas a pie</i>	113,714	1,035,934	76.5

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

<i>Entradas alimentación</i>	145,575	1,326,188	22.1
<i>Entradas intermunicipal</i>	5,058	46,078	1.5

Expansión de la demanda horaria a demanda diaria: Para la estimación de la demanda diaria se utilizó el factor definido para la expansión de la demanda en la estructura del SITP, para el cual se toma un valor de 9,11.

Se comprobó en la “Tabla 3.1” del documento, que el factor de expansión arroja como resultado lo siguiente:

**CUADRO 1  
COMPROBACIÓN DE LA EXPANSIÓN DE LA DEMANDA**

	<i>Pax / hora</i>	<i>Pax / día</i>	<i>Factor</i>
<i>Pasajeros pagos</i>	2.489.061	273.223	9,110
<i>Viajes en el Sistema</i>	3.309.234	363.253	9,110
<i>Transbordos internos</i>	817.075	89.690	9,110
<i>Entradas a pie</i>	1.035.934	113.714	9,110
<i>Entradas alimentación</i>	1.326.188	145.575	9,110

Fuente: Grupo Auditor

El siguiente cuadro y las cifras se extractan de la respuesta dada por el Gerente General de Transmilenio S.A. de fecha 12 de febrero de 2013. Esta demanda es la estimada para la hora de máxima demanda.

**CUADRO 2  
PASAJEROS HORA DE MÁXIMA DEMANDA**

<b>ESTACION</b>	<b>Entradas 100% F-III</b>	<b>Salidas 100% F-III</b>
Est. San Victorino.	860	4819
Est. Bicentenario	4832	7823
Est. Universidades	138	713
Est. Museo Nacional	916	3847
2º acceso Est. San Diego		
<b>Total entradas 1 hora</b>	<b>6746</b>	<b>17202</b>

Fuente: Transmilenio S.A.

Para convertir esta cifra 6.746 que son las entradas por hora se multiplica por el factor 9,11 que es el factor de expansión de la demanda horaria a la demanda diaria, dando como resultado 61.456,06 entradas diarias en las 4 estaciones (San Victorino, Bicentenario, Universidades y Museo Nacional). Se suprime el segundo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acceso a la Estación San Diego, debido a que teniendo un acceso es difícil la determinación de las posibles entradas por el segundo, que no se ha entregado.

Transmilenio S.A. resalta que estas cifras hacen referencia a tener en operación troncal 26 servicios, en alimentación 25 servicios y una flota total de 356 vehículos en el componente troncal y de 303 vehículos para la operación de alimentación. Actualmente, se tienen en operación 10 servicios troncales y 9 rutas de alimentación de la Fase III del Sistema.

La cifra de 61.456 entradas diarias se multiplica por el 41.61% (% resultante de la “Tabla 3-1”. Demanda total de viajes en el Sistema para los escenarios Fase III) que son las entradas a pie, es decir, descuento entradas alimentación y entradas intermunicipal, dando como resultado 25.571 entradas.

El valor de un pasaje en Transmilenio S.A. en hora valle es de \$1.400 pesos moneda legal colombiana multiplicado por 25.571 entradas para un valor diario de \$35.80 millones multiplicado por 30 días para un valor de \$1.074.01 millones, los cuales no se están percibiendo por no ingresar al servicio las 4 estaciones mencionadas por mes.

El Plan de Implementación **Troncal y Alimentador**, a febrero de 2013, se cuenta con un flota de 196 Buses en servicio de los 356 requeridos (130 con capacidad de 250 pasajeros y 66 de 150 pasajeros) para atender la demanda de usuarios de la fase III; para el servicio de alimentador a la misma fecha se cuenta con 95 vehiculos (49 con capacidad de 80 pasajeros y 46 con capacidad para 50 pasajeros) de los 303 totales requeridos.

Al 30 de junio de 2012, el operador COOBUS no dio cumplimiento con la vinculación de flota troncal (33 vehiculos entre Articulados y Biarticulados) la que debió poner a disposición del ente gestor. Situación similar sucedió con la vinculación de la flota alimetadora que no fue suministrada.

Así las cosas, este concesionario COOBUS, sólo hasta el 13 de enero de 2013, dió cumplimiento con el requisito de suministro de la flota troncal

Para el cumplimiento del requisito cierre financiero, establecido en el literal 17.5 de la clausula del contrato de concesion No 005 de 2010, requisito que fue aprobado por el ente gestor el 7 de septiembre de 2011, sin embargo, este concesionario ha presentado inconvenientes para mantener el respaldo crediticio por la entidades financieras que lo otorgaron.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para corregir las situaciones descritas, la administración procedió a conceder un plazo de 8 meses a partir del 13 de diciembre de 2012 a este operador para que presente un Plan de Negocios y un Plan de Acción que garanticen la reestructuración del Cierre financiero. Los demás resultados observados por el equipo auditor, sobre el desarrollo del contrato de Concesión No. 05 de 2010, están relacionados en el acápite de la contratación del presente informe.

2.1.2.2.3. Para la implementación zonal la administración manifiesta que dio inicio a la operación con *“aquellas rutas identificadas actualmente en presunto abandono”* y que por lo tanto *“su operación no generaría impacto inmediato al usuario de las rutas actuales”*.

De conformidad con el cronograma establecido por la entidad para este componente, se definió la implementación de 399 rutas que serán operadas con una flota total de 9.912 vehículos.

A febrero de 2013, se programó la implementación de 36 rutas con una flota de 708 vehículos de las 399 definidas, lo que representa un nivel implementado del 9% y una ocupación del 11% respecto al total de vehículos requeridos.

De acuerdo con el desarrollo del proyecto y los cronogramas definidos por la administración (a modo indicativo), presentan considerables retrasados e inconvenientes en la implementación del proyecto, el cual fue definido inicialmente entrar a operar a partir del 15 de Octubre de 2011.

2.1.2.2.4. *Implantación de paraderos.* Los paraderos propuestos para la implementación de SITP presentan dos tipos: Paraderos locales, dotados con infraestructura especializada compuesta por señales y una demarcación o línea amarilla para garantizar la información al usuario; Paraderos Arteriales, además de la demarcación pueden contar con mobiliario urbano tipo M-10 según lo definido y la infraestructura del andén.

Para la entrada en operación de las iniciales 15 rutas zonales del SITP, se previó la implementación de 307 módulos de paraderos con las respectivas señales informativas; para dar cumplimiento con esta actividad dentro de la vigencia 2011 la Secretaría de Movilidad celebró los siguientes contratos:

- No. 1236 de 211 por valor de \$175.40 millones para 391 señales;
- No. 1244 de 2011 en cuantía de \$ 206.16 millones para 461 señales, y
- No. 1249/2011 por valor de \$235.99 millones para 523 señales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En estos contratos se contempló la implementación de señales informativas como apoyo para la primera fase de operación del SITP correspondiente a los meses 1 y 2, donde fueron adecuados 1.483 con una señal duplex SI-08 y un panel de información con el nombre del paradero e información de la ruta.

El Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, se encuentra ejecutando el contrato 019 de 2012 en cuantía de \$7.277.68 millones, para la construcción de por lo menos trece (13) paraderos tipo Módulos M-10, con señales y obras civiles para el SITP.

En la actualidad según información reportada por el ente gestor con cargo a este contrato, se ha realizado demarcación de 196 paraderos que corresponde a la implementación de cuatro rutas urbanas del mes 3, y para los meses 5 y 6.

De acuerdo con la información reportada por TRANSMILENIO S.A., se tiene que según contrato 001 de 2001, suscrito entre el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y Equipamientos Urbanos Nacionales de Colombia-EUCOL<sup>1</sup>, mediante modificación No 02 realizada a este contrato, suministra la instalación de 500 módulos M-10 y 5.520 señales del SITP incluyendo la demarcación y su mantenimiento a partir del séptimo (7) mes del Plan de Implementación del SITP.

A partir del 15 de junio de 2013, la administración informa que el mantenimiento de los paraderos y la señalética instalada estará a cargo del contrato celebrado entre EUCOL –DADEP por un periodo de seis (6) años hasta febrero de 2019

2.1.2.2.5. Patio garajes. Para el cumplimiento de la cláusula 19 de los contratos de concesión, los operadores del SITP, han presentado al ente gestor para su aprobación 242 predios con un área aprox. de 473 hectáreas, de estos, 41 predios han obtenido aval definitivo con un área aproximada de 60.25 hectáreas, los restantes predios se encuentran pendientes por parte de Transmilenio para su viabilidad.

2.1.2.2.6. Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información-SIRCI. En desarrollo del contrato 01 de 2011, celebrado entre Transmilenio y Recaudo Bogotá S.A.S., el Numeral 11.4, definió que el concesionario deberá *“Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI”*; soportado en el Anexo 2 del mismo que establece *“durante los tres (3) meses siguientes a la suscripción del Acta de Inicio, el CONCESIONARIO deberá adelantar reuniones con los concesionarios del Sistema de Recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las FASES I y II y el SIRCI”*.

<sup>1</sup> Comunicación N.2013EE3996 del 10/04/2013.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En cumplimiento del citado requisito Recaudo Bogotá presentó al ente Gestor para su aprobación el Plan de Integración el 28 de Noviembre de 2011, el cuál fue aprobado el 28 de octubre del mismo año.

Para la integración del medio único de pago, en mayo de 2012, fueron presentadas a consideración del Comité de Operadores 4 alternativas de integración.

**CUADRO 3  
ALTERNATIVAS DE INTEGRACION PAGO SITP**

No.	PROPONENTE	INTEGRACIÓN	COMPONENTES
1	Recaudo Bogotá	Un medio de pago- Tarjeta TULLAVE	Reemplazar los siguientes equipos de las estaciones de fase I y II por tecnología de la fase III, validadores de carga asistda, terminales de consulta de saldo. La información de todas las estaciones de fase I, II y III la recopila RB quién diariamente la pone a disposición de los operadores de Fase I y II para que realice su propia conciliación. RB administra toda la información de parámetros de operación, listas negras, tablas de tarifa, autorización de recerga etc.
2	Recaudo Bogotá	Hay dos tarjetas en circulación y dos medios de pago. Tarjetas del SITP puede acceder a todo el sistema troncal y zonal. Tarjetas de fase si y II no pueden usar la fase III del sistema y zonal.	Reemplazar validadores de estaciones de Fase I y II por tecnología de Fase III que permita la lectura de tarjetas de Fases I, II y III. Sistema de comunicaciones de Fases I y II no cambia. Cada operador hace su propia recopilación y consolidación de información.
3	Angelcom y UT FASE II	Una sola tarjeta. Se opera con el mapping de la tarjeta de fase I y II.	Tarjeta del sistema por una que permite emular las tarjetas MIFARE CLASSIC PLUS (fase I y II) En 2015, al finalizar la concesión de fase I y II, RB puede cmbiar le MAPPING de la tarjeta al definido para Fse III. Cada operador hace su propia recopilación y consolidación de información.
4	Recaudo Bogotá	Hay dos tarjetas y ambas funcionan en todo el Sistema, es trasparente para el usuario	Cambiar validadorres de fase I y II por validadores de fase III que permitan lectura de tarjetas actuales y nuevas. Las interfases se ajustan a protocolos de fase I y II para evitar impactos de desarrollo en estos sistemas. Cada operador hace su propia recopilación y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No.	PROPONENTE	INTEGRACIÓN	COMPONENTES
			consolidación de información.

Fuente: TMSA

Las citadas propuestas fueron revisadas por asesores externos de Transmilenio quienes han manifestado que tecnológicamente las 4 alternativas son posibles, sin embargo, la alternativa número 1 diseñada por RB, técnicamente es la más favorable y la opción No 4 es la que genera menos impacto a la ciudadanía.

Además en los conceptos técnicos emitidos por los asesores de Transmilenio informan que las tarjetas Capital utilizadas en Fase I y II, son perfectamente compatibles con las tarjetas Tullave de fase III, a través de una plataforma de carga y lectura ya que esta tarjeta cumple con las normas técnicas - ISO 1443<sup>a</sup>, exigidas en el contrato.

Tan solo hasta el 29 de abril de 2013, Trasmilenio S.A., con la expedición de la Resolución 025 *“Por medio de la cual se asopta una propuesta de integracion del medio de pago del Sistema Integrado del Trasnorte Publico de Bogota D.C.- SITP”*, en el resuelve del artículo 1° se observa que la propuesta de integracion del medio de pago presentada por el concesionario Recaudo Bogota fue radicada el mismo dia con No. 2013ER7495. Asi mismo, en el artículo 5° de la citada Resolución estableció que *“La solucion de integracion adoptada debe estar operativa para los usuarios de todas las estaciones el 1 de agosto del 2013 y en la totalidad del sistema SITP el 1° de septiembre de 2013”*.

Teniendo en cuenta que las fechas definidas por la administración para la implementación zonal del SITP está prevista para abril de 2014, esta Contraloría realizará un seguimiento permanente a los componentes que conforman el proyecto a fin de establecer el cumplimiento de cada una de las obligaciones contenidas en los contratos de concesion para la prestación del servicio público de transporte en el Distrito Capital

**2.1.2.3. Pronunciamiento respecto del Sistema Tarifario de Transmilenio y Sistema Tarifario del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP.**

Fue radicado a la administracion el 27 de Junio de 2012. La remuneracion que percibe en ente gestor por la operación de las fases I y II del Sistema Transmilenio S.A; es la siguiente:

- Por pasajes vendidos en el sistema (I, II) 4%
- Por adición de flota Fase I el 2.5%.
- Por adición de flota fase II el 3.53%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, el ente gestor definió como remuneración un porcentaje del 4% de los ingresos totales del Sistema, lo que le permite cumplir con las diferentes obligaciones y garantizar su autosostenibilidad. Los estudios que sustentan la autosostenibilidad del sistema SITP, como de la costeabilidad de la tarifa, hacen parte de la **estructuración financiera** que originó el proceso licitatorio para la adjudicación de las trece (13) zona de operación zonal y troncal y del SIRCI.

Para atender las diferencias tarifarias que se presentan en la etapa inicial del SITP, para la vigencia de 2012 se incorporó en el presupuesto de la entidad con destino al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET recursos en cuantía de \$115.000 millones de pesos y para el Plan de Desarrollo, Bogotá Humana 2012-2016, un monto de \$783.000 millones de pesos para atender el diferencial tarifario.

Debido a que la administración manifestó que en relación a *“las fuentes de financiamiento para atender el FET, son los recursos generados por Multas y sanciones por infracciones de Tansito, situación contraria a lo establecido en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002; ante este tema la administración manifiesta que adelantará la consulta respectiva al Ministerio del Transporte”* se continuará realizando seguimiento a fin de verificar el cumplimiento de lo definido en la citada Ley.

## 2.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Dentro las funciones que asiste a la Contraloría de Bogotá, está la de realizar la verificación y análisis de los Sistemas de Control de la entidad, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar, si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos, tal y como lo establece la Ley 42 de 1993 en su artículo 18, en consonancia con la normatividad vigente que rige el Sistema de Control Interno<sup>2</sup>.

Dicha evaluación se realizó con el propósito de establecer si las acciones desarrolladas por la entidad se enfocaron a facilitar la sostenibilidad del Sistema de Control Interno bajo el Modelo Estándar de Control Interno-MECI; así como, su armonización con el Sistema Integrado de Gestión. De otra parte, se verificó la gestión de la Oficina de Control Interno, como uno de los componentes del Sistema de Control Interno, desde los roles y funciones esenciales como la valoración del riesgo, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento a la cultura de control y relación con entes externos.

<sup>2</sup> Ley 87 de 1993, el Decreto 1599 de 2005, el Decreto 2913 de 2007, la Ley 872 de 2003 y la Ley 1474 de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De la verificación y análisis a la información reportada por la entidad, se pudo establecer, que si bien la Oficina de Control Interno realizó actividades que contribuyeron con cada uno de los roles que le asisten conforme lo exige la ley, se observó también, que faltó mayor evaluación, control y seguimiento en actividades planeadas por las áreas o dependencias de la entidad, las que incidieron en el cabal logro de objetivos y metas institucionales, algunos de estos aspectos se presentan a continuación:

**Respecto de la Administración del Riesgo**, y en el entendido que el propósito de la Oficina de Control Interno<sup>3</sup> es el de proveer una evaluación objetiva a la entidad a través del proceso de auditoría interna, sobre la efectividad de las políticas y acciones para asegurar, que los riesgos institucionales están siendo administrados apropiadamente; al respecto no se evidenció informe alguno que dé cuenta del cumplimiento de esta función por parte de la Oficina de Control Interno, no obstante haber sido incluido como políticas de la entidad en documentos como:

i) Manual del Sistema Integrado de Gestión<sup>4</sup>; ii) El protocolo para la gestión del riesgo en Transmilenio s.a.T-OP-001 adoptado de Junio 25 de 2012, atendiendo lo dispuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Veeduría Distrital. iii) Estrategia para actualizar los mapas de riesgos, diseñada por las oficinas de Control Interno y de Planeación. Sin embargo, en estos documentos no han sido incluidos los riesgos posibles de corrupción, de otra parte, no se ha efectuado por parte de la Oficina de Control Interno ninguna evaluación a la política de administración del riesgo establecida por la entidad.

No se desconocen algunas actividades adelantadas<sup>5</sup>, como las efectuada en los meses de junio y septiembre por las Oficinas Asesora de Planeación y Control Interno, capacitaron al personal y apoyaron el levantamiento de los mapas de riesgo de las áreas de apoyo y control, quedando pendiente los procesos misionales a los que actualmente se les está realizando el levantamiento de las caracterizaciones de los procesos. Así mismo, se evidenció en los informes de auditoría interna de esa oficina, el seguimiento de los riesgos inherentes al proceso o actividad evaluada, concluyendo la desactualización de los mapas de riesgos correspondientes y el desconocimiento de algunos funcionarios sobre el tema.

<sup>3</sup>De acuerdo con lo establecido en la política de Administración del riesgo emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>4</sup> En el cual se integra la identificación, análisis y valoración de los riesgos, el estudio de los controles existentes y la identificación de los riesgos aceptables, buscando mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos y la prevención de los riesgos residuales de mayor nivel.

<sup>5</sup> Informe pormenorizado del estado del sistema de control interno 2012, remitido a la Contraloría de Bogotá y al DAFP en febrero del 2013.

Con lo anterior, se evidencia que ésta temática continúa siendo sensible en la entidad, y que demanda revisión y seguimiento permanente, así como determinar posibles riesgos tanto internos como externos que puedan afectar la gestión institucional de Transmilenio, principalmente con ocasión de los cambios funcionales y organizacionales asumidos; igualmente, se hace necesaria mayor capacitación e interiorización en todos y cada uno de los trabajadores de la entidad, ya que todos juegan un rol importante en la evaluación de la Administración del riesgo, sin dejar de lado que la responsabilidad del fortalecimiento de la política recae sobre la Alta Dirección.

**Rol de Acompañamiento y Asesoría:** Se resalta que la Oficina de Control Interno, ha mostrado atención y diligencia, especialmente en recomendar el cumplimiento de la normatividad, tanto nacional como distrital, así como la atención y respuesta oportuna a requerimientos de entidades de control, entre otros.

Se evidenció el reporte de informes a la gerencia acerca del estado de la gestión de la entidad, con corte a marzo del 2012, remitido en mayo al gerente y subgerente general de la época, en el cual informan aspectos de gran importancia respecto de la gestión operativa, relativos la integración entre los operadores de recaudo; integración de los contratos fase I y II con fase III; aspectos relativos a los paraderos, patio; contingencias legales futuras que se puedan presentar con Recaudo Bogotá; Informe de supervisión y control al SITP, seguimiento al cumplimiento de la normatividad, entre muchos otros aspectos. Sin embargo, se requiere de mayor compromiso por parte de la alta dirección, en atender los informes presentados por la Oficina de Control Interno, como soporte para la toma de decisiones.

**Fomento a la cultura de control.** Considerado uno de los pilares del MECI, se informó que la Oficina de Control Interno promovió e incentivó la cultura del autocontrol mediante una (1) capacitación a los funcionarios, a través de dos (2) presentaciones en la intranet; actividades que se consideran insuficientes, frente a la sensibilización, capacitación y divulgación del autocontrol y autogestión, especialmente por los cambios funcionales y administrativos asumidos por Transmilenio.

**Relación con entes externos:** Se destaca que la Oficina de Control Interno atendió los requerimientos y visitas de diferentes organismos externos como: Personería de Bogotá, Secretaría Distrital de Ambiente, Contraloría de Bogotá, Alcaldía Mayor, Fiscalía General de la Nación, Veeduría Distrital y Contraloría General de la Nación, entre otros, que según el documento plan de acción con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

resumen de su ejecución, fue el siguiente: Atención y entrega de información a organismos de control (atención a más de 500 oficinas). Atención a visitas de Organismos de Control (82 visitas), levantamiento de actas cuando correspondió. Rendición de cuentas a la Contraloría de Bogotá. Informes periódicos reglamentados a organismos de control.

**Evaluación y el Seguimiento:** Este es quizá uno de los roles más relevantes de la responsabilidad que le corresponde a las Oficinas de Control Interno. De la verificación y análisis de la información suministrada por la entidad, así como, la que se encuentra tanto en la página Web como en la Intranet, se evidenció, que durante el 2012 la Oficina de Control Interno, realizó 24 informes de auditoría de evaluación y seguimiento: De éstos, dos (2) fueron realizadas en el mes de marzo<sup>6</sup> - vigencia 2011; Entre los meses de junio y julio de 2012 cinco auditorías a la gestión grupos de interés; proceso Control Interno Disciplinario; proceso gestión contractual<sup>7</sup> y seguimiento al convenio 020 suscrito con el IDU. En los meses de agosto y septiembre se efectuó auditorías a la defensa judicial de los procesos en contra de Transmilenio S.A., y a la publicación de la contratación en el SECOP.

Durante el último trimestre se evidenció el informe de Publímilenio; Información Contable, cumplimiento a lo requerido por la Ley 1474 de 2011 y el informe de seguimiento y control a la implementación del SITP.

No obstante lo anterior, se considera que algunas auditorías no fueron realizadas ni informadas de manera oportuna, al efectuarse durante la última semana de la vigencia 2012: Una tiene que ver con informe de evaluación y seguimiento a la gestión de la entidad para atender lo establecido en la ley 1474 de 2011, el informe fue realizado el 31 de diciembre del 2012, presentan unos hallazgos por incumplimiento, informando a la Gerencia que: ***La Entidad no cuenta con un Plan Anticorrupción, que además incluya un mapa de riesgos de corrupción en la Entidad, con medidas de mitigación (plazo ampliado hasta abril 30 del 2013, de acuerdo con el Decreto 2641 de 2012) ; Falta realizar actividades tendientes a mejorar la capacidad de gestión de los interventores de la Entidad. No ha culminado la revisión del Manual de Contratación.*** De estas acciones correctivas, solo se ha cumplido con la actualización del Manual de Contratación y de Interventoría, los que fueron actualizados en febrero de 2013.

Los informes de auditoría a los procesos supervisión y control de la operación SITP; informe proceso / actividad Administración de la información contable y tributaria; informe de seguimiento planes de acción vigencia 2012, informes que

<sup>6</sup> cuentas por pagar - ejecución presupuestal y austeridad del gasto servicios públicos de la vigencia 2011

<sup>7</sup> ésta con el mayor número de observaciones reportadas (los riesgos asociados al proceso no han sido actualizados; continúan las deficiencias en el manejo de la documentación, las carpetas no contiene toda la información del contrato, ni los informes de los interventores, deficiencias en la generación de documentos, entre otros

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

igualmente, fueron realizados e informados en la última semana del año, los que pierden vigencia e interés en su contenido, así como, el compromiso de corregir y mejorar las deficiencias, por los responsables de estos procesos o actividades.

De otra parte, no se evidenció ningún informe de seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno para confirmar que las auditorías internas realizadas contribuyeron a corregir, prevenir y/o mejorar la gestión institucional; ni la suscripción de planes de mejoramiento con las dependencias evaluadas; el único documento evidenciado, hace referencia a un observatorio a las auditorías internas efectuadas en el 2012, realizado con corte al 21 de diciembre del mismo año, en el que se establece que a esta fecha no se ha recibido plan de mejoramiento con acciones correctivas y de mejora para seguimiento por parte de las dependencias a las que se hizo la auditoría.

Por lo citado anteriormente, se puede establecer que la gestión de la Oficina de Control Interno para la vigencia 2012, se vio disminuida, especialmente en los roles de administración del riesgo y seguimiento a las acciones correctivas y de mejora, al no contar con planes de mejoramiento como resultado de las auditorías internas. Además porque no realizó seguimiento al plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, como resultado de la auditoría especial con corte a diciembre 31 de 2012.

El informe del estado del Sistema de Control Interno (mantenimiento del MECI para la vigencia 2012, se realizó de acuerdo con la metodología establecida por el DAFP; fue reportado oportunamente tanto al Departamento Administrado de la Función Pública como a la Contraloría de Bogotá, en el mes de febrero del presente año.

***2.2.1. Hallazgo administrativo, al evidenciar que el informe correspondiente a la vigencia 2012, comparativamente con el año inmediatamente anterior, resulta similar en su contenido, no se evidencian diferencias significativas en el informe de la vigencia en estudio, se observan mínimas adiciones, cambios y/o correcciones, dejando ver de una parte, pocos avances en el sostenimiento del Sistema de Control Interno de la entidad, aspecto éste que coincide con la disminución en la calificación otorgada por el DAFP, la cual en 2012, presentó una disminución porcentual de 25.84 puntos alcanzando el 71.57%, frente al nivel de mantenimiento del 97.41%, obtenido en el año inmediatamente anterior.***

De otra parte, no se observa suficiente diligencia y atención por parte de la Oficina de Control Interno, en la generación y reporte de este tipo de informes, que dada su importancia deben dar cuenta en cada vigencia, del avance del Sistema de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Control Interno, que por excelencia debe contribuir a la mejora continua de la entidad y al logro de sus objetivos y metas instituciones.

Del seguimiento efectuado al mantenimiento del Modelo estándar de Control Interno-MECI, se efectuó verificación y análisis a las acciones realizadas por las distintas dependencias, reportadas por la Oficina de Control Interno a través de los informes de evaluación y seguimiento; resultados éstos que incidieron en la gestión institucional y el cumplimiento de sus objetivos; Se abordaron los tres subsistemas del modelo: Control estratégico, a la Gestión y a la Evaluación, se resaltan las deficiencias detectadas en los elementos que ameritan especial atención y compromiso por parte de la alta dirección y de todos y cada uno de los servidores de la entidad, como responsables del Sistema de Control Interno:

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Como bien lo informa la entidad, el informe Ejecutivo Anual, es producto de las evaluaciones realizadas por la Oficina de Control Interno, que analizadas y evaluadas por el grupo auditor, mostraron deficiencias en el SIC, las cuales soportaron esta observación. De otra parte se transcribe lo que en los informes correspondientes a la vigencia 2011 y 2012, reflejan una disminución en la calificación emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública así:

Informe correspondiente a la vigencia 2011, reportado por el gerente y la Jefe de Control Interno el 08/02/2012:

 EXPORTAR A WORD

<b>Diligenciado por:</b>	<b>GEMMA EDITH LOZANO RAMIREZ</b>	<b>Fecha:</b>	<b>08/02/2012 09:33:43 a.m.</b>
<b>Revisado por:</b>	<b>CARLOS ARTURO GARCÍA BOTERO</b>	<b>Fecha:</b>	<b>10/02/2012 09:19:46 a.m.</b>
<b>Aprobado por:</b>	<b>CARLOS ARTURO GARCÍA BOTERO</b>	<b>Fecha:</b>	<b>10/02/2012 09:19:58 a.m.</b>

En el primer párrafo del estado general del Sistema de control interno de este informe textualmente se reportó:

**Estado general del Sistema de Control Interno**

De acuerdo con los resultados de la evaluación del Modelo Estándar de Control Interno, la Entidad mantiene el cumplimiento de los principios, fundamentos y objetivos del mismo, con un nivel de mantenimiento del 97.41%.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Informe correspondiente a la vigencia 2012, reportado el 14 de febrero del 2013, así:

 EXPORTAR A WORD

Diligenciado por:	GEMMA EDITH LOZANO RAMIREZ FERNANDO AUGUSTO	Fecha:	14/02/2013 02:50:50 p.m.
Aprobado por:	SANCLEMENTE ALZATE	Fecha:	20/02/2013 02:47:40 p.m.

En el primer párrafo del estado general del Sistema de control interno de este informe textualmente se reportó:

Estado general del Sistema de Control Interno

De acuerdo con los resultados de la evaluación del Modelo Estándar de Control Interno, la Entidad mantiene el cumplimiento de los principios, fundamentos y objetivos del mismo, con un nivel de mantenimiento del 71.57%. El sistema integrado de gestión presentó un mantenimiento del 63%.

Este resultado es inferior a los obtenidos en vigencias anteriores, pero se entiende que es debido a los ajustes necesarios para cumplir con sus nuevas obligaciones, que implican en sí mismas la transición de una organización que prestaba el servicio de transporte público de pasajeros al 20% del mercado a una que lo hará al 100% del mismo.

Por lo tanto, se confirma este hallazgo, correspondiendo a la entidad plantear acciones que corrijan o mitiguen lo establecido por el grupo auditor.

**2.2.2. Subsistema de Control Estratégico:** Este subsistema agrupa y correlaciona los parámetros de control que orientan la entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas. De éste hacen parte el ambiente de control, el direccionamiento estratégico y la administración del riesgo.

Respecto al ambiente de control, hacen parte fundamental los Acuerdos, Compromisos o Protocolos Éticos.

**2.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse que el código de ética, publicado en la intranet para su consulta, no ha sido actualizado.**

El código de ética publicado en la intranet para su consulta, y de acuerdo con lo reportado por la entidad, ha sido divulgado entre los funcionarios; se evidenció que este documento el cual debe transmitir el cómo deben actuar los trabajadores

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de Transmilenio, no ha sido actualizado desde su adopción en 2005, máxime con los cambios presentados en la estructura organizacional y funcional surtida en 2011, las nuevas funciones asumidas dada la implementación del SITP, el nuevo Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016, entre otros aspectos, por lo que se debe evitar desinformar a los funcionarios por ejemplo en el proceso de inducción y reinducción.

Con lo anterior, se desatiende lo consignado en la ley 87 de 1993, artículo 12 literal d) *Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad.*

Igualmente la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2; del artículo 35.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Evaluada la respuesta, se confirma este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que la Ley 87 de 1993, artículo 12 literal d) requiere que se deben verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad.

Para corroborar lo anterior, en esta respuesta la entidad informa que ha contemplado para la vigencia 2013, *“se planea ejecutar talleres de fortalecimiento de los principios y valores éticos, que conduzca a una nueva actualización del Código de Ética Institucional y Manual de Convivencia de TRANSMILENIO S.A., el cual reúna las inquietudes de la nueva planta de personal, cuyo proceso de vinculación aún se está surtiendo”.*

**2.2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse incumplimiento de las políticas de Talento Humano, en los procesos de selección, inducción, capacitación, Bienestar e incentivos, así como desatención y falta de control en la generación y reporte de información diferente sobre un mismo asunto.**

Sobre esta temática la entidad adoptó el Plan Estratégico de Calidad de Vida Laboral para el período 2008-2012, con la Resolución 104 de 2008, el cual para el período 2013-2016, no ha sido actualizado, no se han definido los programa de capacitación, bienestar e incentivos para el 2013, actividad consignada en el plan de acción institucional y que se debió culminar en el mes de marzo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Respecto a la reestructuración administrativa, ésta fue aprobada desde junio 9 de 2011, con el Acuerdo 004 de la Junta Directiva; en el artículo cuarto se definió que: *“La implementación de la planta de personal establecida, con la consecuente supresión de empleos, se realizará en forma escalonada y progresiva, de conformidad con lo establecido en los estudios técnicos correspondientes y con la gradualidad de la etapa preoperativa para la entrada de las 13 zonas de buses y la Fase III del Sistema Transmilenio.”*

Con la Resolución 329 del 2 de agosto del 2012, se adoptó la reglamentación para el proceso de selección de trabajadores oficiales que conforman la planta de personal de Transmilenio; que este proceso se soportó en el procedimiento P-A-RH-001 denominado selección y vinculación por competencias del servidor público en Transmilenio, se estableció el marco para desarrollar el proceso de selección e incorporación de los 146 cargos vacantes de trabajadores oficiales. Sin embargo, este procedimiento fue actualizado el 23 de noviembre del 2012, con el código P-DA-001.

Para tal efecto, Transmilenio suscribió con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el contrato interadministrativo No.140 del 12 de Junio 9 del 2012, con un plazo de nueve (9) meses, para el desarrollo de los procesos de selección, tendientes a proveer la totalidad de la planta de personal de la Empresa, conforme lo señala el acuerdo 04 de 2011 de la Junta Directiva de la Empresa; proceso estructurado en tres etapas: I Divulgación convocatoria, II realización de pruebas y III calificación de pruebas.

De la verificación y análisis de la información reportada a través del SIVICOF, se evidenció que a 31 de diciembre de 2012, el número de funcionarios de planta ascendió a 277, uno menos que en 2011; es decir, que no se surtió ningún avance en la selección de los 146 cargos nuevos de planta. Aspecto que contraría el argumento del Acuerdo 004 del 2011, arriba citado, más aun, cuando al 30 de junio de 2012 entró en operación la Fase III de Transmilenio y el 29 de septiembre la entrada en operación zonal, que según se reportó en el informe de gestión de Transmilenio a diciembre, ya estaban diez (10) zonas en operación.

Adicionalmente en el marco del contrato celebrado con la Universidad Distrital, solo se adelantó la primera fase del proceso que reportó el ascenso o traslado de dieciocho (18) funcionarios y la publicación e inició de la Fase II del proceso, resultado que se considera mínimo, frente al tiempo de ejecución transcurrido más de 6 meses) de los 9 meses de plazo según el contrato, finalizando el 13 de marzo del 2013; Se evidenció que la entidad lo prorrogó en (3) meses, es decir hasta el mes de junio del presente año.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con lo arriba mencionado, se presentan las siguientes observaciones en este proceso:

1) deficiente planeación en cuanto a la selección y vinculación del personal para ocupar los nuevos cargos de la planta, toda vez que a 31 de diciembre de 2012 no se mostró avance al respecto.

2) inobservancia a la Resolución 329 del 2 de agosto del 2012, la cual específicamente estableció el marco para desarrollar este proceso de selección e incorporación de los 146 cargos nuevos y no contemplaba los ascensos internos para ser adelantados por la Universidad Distrital,

3) incumplimiento de la Dirección Administrativa-Talento Humano al plan de acción, respecto del proceso de selección y provisión del personal requerido, así como desatención respecto de lo estipulado en el artículo cuarto del Acuerdo 004 de 2012, actividad que debió culminar al finalizar la vigencia en estudio.

4) Según información recientemente reportada a la auditoría<sup>8</sup>, acerca del número de cargos ocupados efectivamente, se evidencia que de los 146 nuevos cargos, 39 están aún en proceso de selección y provisión y 41 cargos se encuentran vacantes, es decir que aún falta más del 50% de cargos para ser provistos.

5) La anterior situación incidió directamente en una deficiente ejecución del presupuesto asignado respecto de los gastos de funcionamiento, la cual fue del 62,31% a 31 de diciembre de 2012.

- Respecto al Plan institucional de Capacitación para 2012, se evidenció información diferente respecto de la planeación y ejecución de las actividades:

i) La entidad reporta en el Informe de gestión 2012, que en desarrollo del programa de capacitación, ejecutó 34 actividades a lo largo del año, de acuerdo con las solicitudes realizadas por las áreas y en temas que apuntan al fortalecimiento de competencias en áreas como: Gestión Humana, Servicio al cliente, herramientas ofimáticas, diseño gráfico, Gestión Ambiental, Derecho y Calidad, entre otros. Que la cobertura del plan de capacitación está dirigida al 100% de los trabajadores de planta.

ii) Información distinta se evidenció en la intranet un reporte en Excel - Plan de Capacitación 2012, allí se registraron 19 actividades en total, de las cuales seis (6) fueron ejecutadas en el mes de marzo; las trece (13) actividades restantes, quedaron programadas y no reportan ejecución alguna. Así mismo, se registró como fecha programada de realización entre abril y noviembre del 2011.

iii) Según la información de la Oficina de Talento Humano, en 2012, se ejecutaron 34 actividades, beneficiando realmente al 15% del personal, las

<sup>8</sup> Información suministrada el 19 de abril del 2013 con radicado No. 2013EE4347

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cuales no corresponden en su totalidad a las registradas en el Plan de Capacitación.

iv) En el plan de acción no se presenta ejecución de estas actividades.

v) Deficiente ejecución del presupuesto asignado: Al comparar las actividades realizadas frente a la ejecución de recursos, se pudo comprobar que el rubro Capacitación, contó con un presupuesto al iniciar la vigencia de \$261.4 millones, y una ejecución mínima del 9,77% al final del periodo.

- Se evidenció información distinta, en lo que tiene que ver con el programa de Bienestar e Incentivos:

i) Según el informe de gestión 2012, se reporta ejecución de 40 actividades de bienestar de tipo conmemorativo, familiar, deportivo, recreativo y cultural; con las cuales se dio una cobertura al 100% de los trabajadores de planta (280 aprox.), y se generó un impacto alto de acuerdo con las encuestas aplicadas a los asistentes en las cuales se obtuvo un 100% de satisfacción.

ii) Este resultado, no guarda coherencia con lo reportado en el cronograma de actividades de Bienestar para la vigencia 2012, evidenciado a través de la intranet de la entidad, éste contiene un total de 62 actividades programadas, sin embargo, solo cuatro (4) aparecen ejecutadas entre febrero y marzo y una (1) en ejecución (enero); las 57 restantes aparecen programadas;

iii) Verificada la información suministrada por la Oficina de Talento Humano, se observa que se planearon 38 actividades y ejecutaron 25.

iv) Comparando la ejecución de estas actividades frente a la ejecución de recursos, se pudo comprobar que este programa contó con recursos que ascendieron a \$345.8 millones, ejecución que apenas alcanzó el 55.40%.

Por los hechos enunciados anteriormente, se evidencia desatención e incumplimiento al Acuerdo 04 de 2011, así como lo reglamentado en la Ley 87 de 1993, artículo 2 literal e y literal h; artículo 6º.- *Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos;* artículo 12 literal e. Igualmente a lo consignado en la Ley 489 de 1989 Capítulo IV (**Sistema de desarrollo administrativo**), artículo 15 (Reglamentado por el Decreto Nacional 3622 de 2005 ), **artículo 16 y 17.**

Igualmente la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2; numeral 1 del artículo 35.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Direccionamiento Estratégico; se verificó a través de la intranet que la entidad Cuenta con un Plan Estratégico por procesos y subprocesos, así como el mapa correspondiente.

En lo que tiene que ver, con la definición de plan de acción institucional o gerencial, con el cual la entidad definió la ruta organizacional a seguir para lograr sus objetivos misionales en la vigencia 2012 se definió por dependencias y no por procesos o subprocesos; se evidenció falta de control y seguimiento periódico, por parte de las dependencias responsables, de realizar ajustes a los cambios y al desarrollo de las nuevas funciones. Este incumplimiento se reitera en actividades consignadas en el plan de acción 2013, en lo transcurrido del presente año.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Con la respuesta de la entidad se confirman los aspectos que soportaron el hallazgo administrativo, como bien lo manifiesta la entidad, la Gestión Humana de la organización durante la vigencia 2012 estuvo soportada en la Resolución N° 104 de 2008, con la cual se adoptó el Plan Estratégico de Calidad de Vida Laboral, para los componentes de capacitación, bienestar laboral y salud ocupacional, que sin embargo no se cumplió totalmente con las actividades planteadas en el plan de acción, resultado consecuente con la baja ejecución de recursos como se estableció en esta observación. Sin embargo, el grupo auditor no desconoce que dada la alta rotación de directivos en esta Subgerencia, al parecer tuvo incidencia en este resultado; por lo que corresponde a la entidad plantear acciones de mejora respecto del cumplimiento óptimo de políticas del talento humano, que redunden en un adecuado ambiente laboral de la entidad.

Respecto al proceso de selección y vinculación de cargos nuevos aprobados por la Junta Directiva en junio del 2011, como bien informa la entidad, sólo hasta el primer trimestre del año 2013 se están obteniendo los resultados correspondientes a la vinculación del personal, razón por la cual se confirma este hallazgo administrativo con su respectiva incidencia disciplinaria.

***2.2.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse que la Oficina de Control Interno, no realizó seguimiento periódico y oportuno al Plan de Acción aprobado para la vigencia 2012; De la información reportada por esta oficina, se observa que realizó una única auditoría de seguimiento el 21 de diciembre, es decir una semana antes de finalizar la vigencia fiscal, y remitido el informe correspondiente a la gerencia general el 31 de diciembre, siendo improbable la toma de acciones que permitieran cumplir o ajustar dicho plan.***

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De la comparación realizada entre la fecha de inicio registrada y la fecha en que fue finalizado el compromiso o actividad, se reportó en el informe correspondiente que de 189 actividades programadas, 16 actividades presentaron un avance del 100%, es decir apenas el 7% de las actividades se cumplieron; 44 actividades presentaron vencimiento a diciembre 21 de 2012; y las 115 restantes se encontraban vigentes, algunas sin mostrar avance y otras con un mínimo porcentaje de cumplimiento.

De otra parte, se evidencia falta de compromiso de la alta dirección, al evidenciar la desatención y falta de responsabilidad ya que la Oficina de Planeación, en reiteradas oportunidades los convocó para rendir la información correspondiente al plan de acción, en el aplicativo XIPE<sup>9</sup>, herramienta en la cual los responsables deben reportar el cumplimiento y avance de los compromisos.

Sin embargo, a la Oficina de Planeación le corresponde realizar mayor coordinación en la evaluación periódica de los planes de acción por parte de cada una de las áreas, con base en la cual determina las necesidades de ajuste y asesorar las reorientaciones, que deben realizarse por parte de los responsables de las áreas o dependencias en el cumplimiento de las actividades planeadas.

Por lo anterior, se evidencia incumplimiento con lo regulado en la ley 87 de 1993, artículo 2 literales d, e, f y h; artículo 12 literales c, d, e, h) y j); así como el Acuerdo 02 de 2011, artículo 9 numeral 6; artículo 10 numeral 6. Igualmente la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2; numeral 1 del artículo 35.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Lo observado por la Contraloría, hace énfasis en cuanto a la falta de una revisión periódica y oportuna a la planeación de la entidad en su conjunto y, no sólo a la planeación de la Oficina de Control Interno; reiterándose la falta de compromiso de la alta dirección, en rendir la información correspondiente al plan de acción, en el aplicativo XIPE<sup>10</sup>, para el cumplimiento y avance de los compromisos que les

<sup>9</sup> Comunicaciones dirigidas por la Oficina de Planeación a los Directivos y/o responsables de los procesos: Nr.2012IE457 del 25 de octubre del 2012;

Correo interno Walter Tarcicio Acosta Enviado el: lunes, 13 de agosto de 2012 09:07 a.m. Para: Angela Patricia Rojas Combariza; Diana Maritza Posada Olano; José Felix Gómez Pantoja; Pablo Andrés Castro Roldan; Edith Lozano; Yanod Márquez Aldana; Manuel Humberto Gómez Bermúdez; Evaletty Valencia; Jaime León Gómez Gómez; Pedro Guaqueta; Jaime Suarez Rodríguez CC: Sandra Ángel; Oscar Iván Chiquillo Asunto: Plan de Acción XIPE - Compromiso Comité de Gerencia 10 de Agosto.

<sup>10</sup> Comunicaciones dirigidas por la Oficina de Planeación a los Directivos y/o responsables de los procesos: Nr.2012IE457 del 25 de octubre del 2012;

Correo interno Walter Tarcicio Acosta Enviado el: lunes, 13 de agosto de 2012 09:07 a.m. Para: Angela Patricia Rojas Combariza; Diana Maritza Posada Olano; José Felix Gómez Pantoja; Pablo Andrés Castro Roldan; Edith Lozano; Yanod Márquez Aldana; Manuel Humberto Gómez Bermúdez; Evaletty Valencia; Jaime León Gómez Gómez; Pedro Guaqueta;

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

corresponde; aspecto éste que fue igualmente evidenciado por la OCI de Transmilenio S.A. en auditoría única realizada el 21 de diciembre de 2012.

De otra parte, a la Oficina de Planeación le compete realizar mayor coordinación en la evaluación periódica de los planes de acción, actividad que no fue atendida oportunamente por diferentes áreas de la entidad. Por lo que se confirma este hallazgo.

**2.2.2.4 Hallazgo administrativo, respecto a la Estructura Organizacional, al evidenciarse deficiencias en el proceso de planeación e implementación de la estructura organizacional y funcional de la Empresa Transmilenio S.A, aprobada con Acuerdo 002 y 004 de junio de 2011.**

De la verificación a este proceso se presentan las siguientes observaciones:

i) El soporte para obtener las aprobaciones correspondientes y en aras de lograr el mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad en la gestión de la Empresa, Transmilenio contó con un estudio técnico (asumido por la Secretaría de Movilidad en 2010, ejecutado por la firma Bahamón Asesores, Asociados Ltda, entre los meses de enero y agosto del 2012), para adoptar la nueva estructura interna y funcional, con las dependencias que para el efecto requería de acuerdo a su nuevo rol, y con las funciones propias de cada una; ii) Al respecto se observan decisiones y acciones contrarias en la adopción de la nueva estructura, dejando ver que lo presentado en dicho estudio no fue lo suficientemente acertado a los requerimientos de talento humano, especialmente, para cumplir con la implementación del SITP, esto se evidencia en el plan de acción 2013, el cual contiene un requerimiento importante de contratación de servicios personales para realizar labores que debieron suplirse con los 146 cargos nuevos de planta, según el mencionado estudio técnico de cargas laborales.

ii) De otra parte, se observa que el modelo de estructura definido no es flexible, no obedece al modelo actual de planta global, tal y como lo contempla el artículo 115 de la ley 489 de 1998, ó semiglobal como lo definió el estudio antes mencionado.

iii) Llama la atención que en el Plan de Acción Institucional para la vigencia 2013, en la actividad 129, se definió nuevamente realizar medición de cargas de trabajo actuales, encaminadas a revisar la planta de personal de la Empresa, en especial en las áreas misionales. Para lo cual, en el mismo documento se definió “Contratar

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*una organización que aplique instrumentos de medición de cargas de trabajo, tendiente a redimensionar la planta de personal de la Empresa, en especial en las áreas misionales, con una duración de 3 meses con fecha de inicio el 1 de agosto del 2013”;* aspecto éste con el que se insiste que el estudio técnico que soportó el proceso de ampliación de planta, no fue lo suficientemente ajustado a las necesidades de Transmilenio con la entrada en operación de la fase III y de la implementación de las 10 zonas del SITP.

iv) El número de cargos aprobados en la reestructuración no fue el adecuado para atender el nuevo rol de la entidad con la entrada en operación de la fase III de Transmilenio y la implementación del SITP, tal y como se pudo evidenciar en el plan de acción para la vigencia 2013, la numerosa contratación de prestación de servicios requerida para atender labores propias de la misión institucional.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Analizada la respuesta de la entidad, se confirma la deficiente planeación en cuanto al requerimiento de talento humano determinado en los estudios realizados por la firma Bahamón fundamentado en la entrada en operación de la fase III de Transmilenio. y la implementación del SITP; adicionalmente la entidad expresa en su respuesta que: *“solo a partir del primer año de funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, el cual se cumple el 29 de septiembre de 2013, se pueden evidenciar las verdaderas necesidades organizacionales y estructurales del mencionado sistema así como los desafíos surgidos en su implementación, de allí que se tenga programada la realización de un nuevo estudio de cargas de trabajo para el segundo semestre del año en curso, está vez contratado directamente por la Empresa Transmilenio S.A, el cual deberá dimensionar el personal requerido para el desarrollo de los nuevos desafíos en su ejecución”.*

Por lo anterior se confirman deficiencias en la planeación establecidas por el grupo de auditoría en este hallazgo.

**2.2.2.5. Hallazgo administrativo, al evidenciar inconsistencias en Manual de Funciones de la Empresa de Transporte del tercer Milenio<sup>11</sup>, respecto del cargo de CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.**

*En la definición del propósito del cargo se estableció: “Adelantar el ejercicio de la función disciplinaria y el apoyo legal, de acuerdo con los procedimientos señalados en el*

<sup>11</sup> Página 9 de la Resolución N° 304 del 16 de julio de 2012 “Por medio de la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Requisitos, por competencias laborales, de los Trabajadores Oficiales de la planta de personal de Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.”

*Código Único Disciplinario y la normatividad vigente y apoyar a la Subgerencia General en las actividades de gestión que se adelanten de manera integral en esa dependencia.”* Respecto a este último aspecto, no se ubica en el contexto del control interno disciplinario de la entidad; Lo mismo se evidencia en las funciones esenciales del cargo, identificadas en los numerales 5. Apoyar y coordinar a la Subgerencia General en la realización de actividades tendientes a la articulación de los procesos misionales y administrativos entre los ámbitos de la Alta Gerencia, la Gerencia de la Integración y la Dirección y Control de la Operación. 7. Realizar la Secretaría Técnica de la Asamblea General de Accionistas y de la Junta Directiva de la Empresa en coordinación con la Subgerencia General. 8. Revisar previo análisis y estudio legal de las normas aplicables los actos administrativos proyectados por todas las áreas de la Empresa para la firma del Subgerente General.

Los anteriores aspectos, permite observar que el ejercicio de la función disciplinaria, no se realizaría, con total independencia e imparcialidad, si se involucran en el cargo funciones administrativas distintas, lo que si puede generares riesgo en la toma de decisiones en los procesos disciplinarios adelantados al ser juez y parte en otros procesos.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Se precisa que lo observado por la auditoría hace referencia a las funciones establecidas en el manual correspondiente al involucrar en el cargo, funciones administrativas distintas, lo que puede generar riesgo en la toma de decisiones en los procesos disciplinarios adelantados al ser juez y parte en otros procesos.

Por tanto se confirma este hallazgo administrativo y corresponde a la entidad plantear acciones de mejora en cuanto a la revisión del Manual de funciones, en aras de mitigar riesgos, de conformidad con lo establecido por el grupo de auditor.

#### **2.2.2.6 Hallazgo administrativo, al evidenciar que un tema sensible en la entidad continúa siendo la administración del riesgo.**

Si bien este elemento de administración de riesgo hace parte del Manual del Sistema Integrado de Gestión, el cual contiene la identificación, análisis y valoración de los riesgos, el estudio de los controles existentes y de los riesgos aceptables, buscando mejorar la eficacia, de mayor nivel. Con la Resolución 265 del 28 de Junio de 2012, fue adoptado dentro de los documentos oficiales, el documento T-OP-001 Protocolo para la Gestión del Riesgo en TRANSMILENIO S.A.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Según información de la entidad, las oficinas de Control Interno y de Planeación realizaron capacitación a los profesionales de la entidad; así como, acompañamiento a las dependencias en el levantamiento de los mapas de riesgo. Sin embargo, no han sido actualizados por los responsables de los procesos; adicionado que algunos funcionarios desconocen acerca de los riesgos a los que se puede estar expuesta la entidad.<sup>12</sup>

Al respecto, no se evidenció informe de valoración, evaluación y seguimiento al mapa riesgos institucional, por parte de la Oficina de Control Interno. Actividad ésta que debe ser permanente, máxime cuando se detectó en la presente auditoría que muchas de las observaciones y hallazgos presentados en informes tanto de auditoría interna como externa, o bien se han incrementado, o son reiterativos, lo que ha conllevado al incumplimiento de objetivos, metas y políticas institucionales.

Lo cierto es que se evidencia falta de interiorización, aprehensión y compromiso frente a esta temática, ya que, corresponde de manera integral, articulada y coordinada, a todas las dependencias de la entidad, bajo la dirección del jefe del organismo y con la asesoría y acompañamiento de las Oficinas de Planeación y de Control Interno.

De otra parte, uno de los requerimientos de la Ley 1474 de 2011, en su Art. 73, la entidad debe realizar la identificación de los riesgos relacionados con posibles actos de corrupción; se evidenció que la entidad expidió la Resolución 265 del 28 de junio del 2012, con la cual incorpora al Manual de Procedimientos, el protocolo para la gestión del riesgo en Transmilenio, sin embargo, en este documento no se incluyó ningún aspecto relacionado con el riesgo ante posibles actos de corrupción que puedan afectar a la entidad. Es decir, que esta temática hasta el 30 de abril del 2013, no había sido asumida por Transmilenio.

En todo caso, se observa incumplimiento a lo dispuesto en la Ley 87 de 1993, artículo 2, literales a, f y g, así como el Decreto 1537 de 2001, artículos 3 (valoración de riesgos) y 4. Igualmente la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2; numeral 1 del artículo 35.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Se acepta la respuesta desde la función propia de la Oficina de Planeación en cuanto a la realización del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”, adoptando mediante el Acto Administrativo 126 del 30 de Abril de 2013.

<sup>12</sup>Según informes de auditoría de la OCI.

El otro aspecto hace referencia a que no se evidenció informe de valoración, evaluación y seguimiento al mapa riesgos institucional, por parte de la Oficina de Control Interno, no se desconoce que esta oficina en las auditorías incluye verificar los riesgos en éstas. Sin embargo, se confirma que esta verificación y seguimiento, debe ser permanente, y de realizarse a los riesgos que hacen parte del mapa de riesgos institucional, según lo dispuesto en la Ley 87 de 1993; por lo anterior se mantiene este hallazgo administrativo.

**2.2.3. Subsistema de Control de Gestión:** Interrelaciona los parámetros de control de los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión: planes, programas, procesos, actividades, procedimientos, recursos, información y medios de comunicación.

El Manual del Sistema Integrado de Gestión fue actualizado con el código M-GR-001, con fecha septiembre 24 del 2012, actualizado de acuerdo con la nueva estructura por procesos de la entidad, la cual fue aprobada y adoptada desde junio del 2011.

Se evidenció que las políticas de operación se encuentran documentadas en el Manual de Procedimientos M-DO-002, de octubre del 2012 y el Manual de Operaciones actualizado el 26 de noviembre del 2012, bajo el código M-DO-001.

La Oficina de Planeación a través de la Resolución 427 del 22 de octubre de 2012, realizó actualización del Manual de Procedimientos de la entidad, de acuerdo con nuevos parámetros, necesidades y desarrollo de la entidad, eliminando manuales y procedimientos que no estaban siendo utilizados por las dependencias, o que en definitiva no actualizaron, siendo algunos importantes para definir controles y responsables. Igualmente, se continúan publicando en la intranet procedimientos desactualizados y otros que están en revisión desde el 2007.

**2.2.3.1. Hallazgo administrativo, al evidenciarse falta de diligencia, control y seguimiento por parte de los responsables de suministrar la información de resultados de los indicadores de gestión a través del Cuadro de Mando Integral.**

En el Cuadro de Mando Integral se reflejan los indicadores por procesos y subprocesos que dan cuenta de la gestión; sin embargo, de la verificación a este instrumento, a 31 de diciembre del 2012, se observa que un gran número de actividades no presentan reporte de información, otras, no fueron actualizadas por parte de los responsables, conllevando a que la gerencia desconozca realmente el resultado obtenido a través de este instrumento de medición de la gestión y no

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cuenta con los suficientes elementos que le permitan tomar decisiones y/o correctivos oportunos.

Por lo anterior, se evidencia incumplimiento a lo definido por la Ley 87 de 1993, artículo 1º y el artículo 2º, literales c, d, e f, y g Igualmente la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2; numeral 1 del artículo 35.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

No se comparte la respuesta de la entidad, toda vez que de conformidad con lo informado por la Oficina de Planeación, y la verificación por arte del grupo auditor a este aplicativo en la intranet, se cotejó que no se reportó con diligencia por parte de todos los responsables de las actividades y procesos, por lo que la gerencia no contaría con información real, confiable y precisa, a fin de garantizar la toma de decisiones acertadas y que generen beneficios a la entidad.

Sin embargo, se valora la situación de los cambios administrativos presentados durante la vigencia 2012, por lo que se consideró retirar la incidencia disciplinaria y se mantiene este hallazgo administrativo.

**2.2.3.2. Hallazgo administrativo, al evidenciarse nuevamente desatención y falta de control en la generación y reporte de información tanto institucional, como de información reportada a la Contraloría de Bogotá, lo que genera incertidumbre acerca de la confiabilidad de la misma.**

- Información Primaria:

En lo que tiene que ver con la información pública que presenta la entidad a través de la página WEB, se evidenció información desactualizada e incompleta, tal es el caso de la normatividad tanto interna como externa, presenta como fecha última de actualización el 2011; el nomograma de la entidad presenta como última fecha 28 de julio de 2008; el reporte de indicadores de gestión corresponde al envío realizado en la cuenta anual de la Contraloría de Bogotá en 2011; la información presupuestal relativa a lo transcurrido de la vigencia 2013, no ha sido publicada; por lo anterior, se genera desinformación a la ciudadanía que realiza este tipo de consulta.

Adicionalmente, se evidenció que con Resolución 427 de octubre 22 del 2012, se suprimió el protocolo T-T-GR-010 denominado Publicación, Seguimiento y Actualización de la Información publicada en la página Web, lo que pone de presente un posible riesgo de que no actualizar información pública.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Del seguimiento efectuado al cumplimiento de la Ley 1474 del 11 de julio 2011, y la divulgación que la entidad debe realizar en la página web de la entidad, se evidenció que Transmilenio, no posee un link en el que se obtenga esta información unificada y de fácil consulta, en el link Sistema de Control Interno y en la Intranet en el link Oficina de Control Interno, se observó la publicación de los informes pormenorizados del Sistema de Control Interno, el informe de gestión de la entidad; en el link “Gestión” se encontró el Plan Estratégico y de Acción 2012 y 2013, sin embargo, no se acompaña del informe de gestión y seguimiento correspondiente para la vigencia anterior.

El Artículo 73 de Ley 1474 de 2011, estableció el deber de elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, además del mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, o en su defecto que la entidad hubiese homologado la política de administración del riesgo con la temática de los riesgos de corrupción a los que puede estar expuesta la entidad.

**El Decreto 2641 del 27 de diciembre del 2012**, reglamentó los artículos 73 y 76 de la ley 1474 de 2011, y en el Parágrafo Transitorio definió. ***Para el año 2013, las entidades tendrán como máximo plazo, para elaborar u homologar y publicar el Plan anticorrupción y de Atención al Ciudadano el 30 de abril de 2013.***

Sobre sobre esta exigencia, no se evidenció cumplimiento ni avance por parte de la entidad en el 2012; tras la ampliación del plazo hasta el 30 de, se evidenció que la entidad publicó en la página Web ***el día martes 30 de abril de 2013, en el link Políticas y Programas el Plan anticorrupción y de Atención al Ciudadano y el mapa de riesgos Anticorrupción***, sin embargo no es de fácil acceso o ubicación para el ciudadano del común; Así mismo, se observó en el link “*Sistema de Control Interno*”, se publicó el informe de seguimiento a este plan con fecha 30 de abril de esta vigencia.

Con lo anterior se observa incumplimiento a lo consignado en la Ley 87 de 1993, artículo 1º y el artículo 2º, literales e f, y g. Igualmente la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2 y el artículo 35 numeral 1.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Con la respuesta de la entidad no aborda específicamente lo observado por el grupo auditor, lo cierto es que la información normativa, tanto en la web como en la intranet, en su gran mayoría se encuentra desactualizada, así como la información relativa a lo exigido por la ley 1474 del 2011 se encuentra dispersa, y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el link existente no es amigable para el ciudadano del común, es decir debe contar con cierta destreza en el manejo de la información de Transmilenio para poder acceder a la misma.

Sin embargo, la entidad acepta y reconoce que presentaron dificultades dada la dinámica organizacional presentada en el año 2012, y que trajo como consecuencia una revisión que dio lugar a una redefinición de protocolo de manejo de la página Web, la cual se adoptará a finales del mes de mayo de 2013. De otra parte, precisa: “Es importante resaltar en el punto sobre la información publicada en Intranet, que a partir del proceso de reestructuración organizacional de la entidad, se inició la formulación, adopción e implementación de un mecanismo para el control, seguimiento y reporte oportuno de la información publicada en la INTRANET, que busca eliminar la duplicidad de información, que puede dar lugar a confusión por parte de los usuarios. En el transcurso de esta vigencia y como acción de mejora, se designó a un responsable por dependencia y se llevó a cabo una reunión con éstos, para definir temáticas y pautas de acción por cada área de la entidad.

Así las cosas, le corresponde a la entidad, definir en el plan de mejoramiento, acciones que logren corregir lo establecido en este hallazgo administrativo.

**2.2.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse incumplimiento a lo consignado en las cláusulas 25 y 26 de los contratos de concesión para la operación del SITP, toda vez que a fecha de la presente auditoría la entidad no ha realizado la contratación del Defensor del Usuario.**

Por lo que se estaría incumpliendo con las cláusulas contractuales y con la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2 y el numeral 1 del artículo 35.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Respecto a la contratación del Defensor del Usuario del Sistema Integrado de Transporte Público SITP, obligación definida en las **25 y 26 de los contratos de concesión para la operación del SITP**, una vez evaluada la respuesta de la entidad, se evidencia una clara aceptación a lo establecido por el grupo auditor, cuando manifiesta: “*Es cierto que está pendiente el nombramiento de la persona que ejercerá la función del Defensor del Usuario para SITP, lo cual se tiene previsto para este mes de mayo de 2013*”: Por tanto se confirma este hallazgo con la respectiva presunta incidencia.

De la Información secundaria:

En lo referente a la normatividad interna, se evidenció que a través de la Resolución 427 del 22 de octubre de 2012, expedida por la Oficina Asesora de Planeación, se realizó actualización del Manual de Procedimientos de la entidad, de acuerdo con nuevos parámetros, necesidades y desarrollo de la entidad, eliminando manuales y procedimientos que no estaban siendo utilizados por las dependencias: tal es el caso del proceso P-T-GR-002 Elaboración de documentos y P-T-GR-003 control de documentos, es decir se elimina el control que se debía realizar a este tipo de documentos o de información; el Manual de Archivo y Manual de correspondencia; que como se ha estipulado por el DAFP, hacen parte subsistema de gestión documental.

De otra parte, se reitera que la entidad continúa soportándose en procedimientos desactualizados, tal es el caso de: Resolución No. 085 del 2000 del comité de Inversiones, por la cual se reglamentan las inversiones de Transmilenio; la Resolución 297 de 2007 con la cual se creó el Comité de gestión de calidad y Control Interno, entre algunos.

Sistemas de Información:

La Entidad reporta en el informe pormenorizado de control Interno 2012, reportado tanto al DAFP como a este organismo de control, la adopción de un manual de comunicaciones aplicable a su modelo de operación por procesos; sin embargo, no se evidenció la existencia de dicho documento, ni se relaciona en el listado maestro de documentos del Sistema Integrado de Gestión.

Se emplean mecanismos de comunicación interna como la Intranet y el sistema de correo electrónico, para informar a todos los funcionarios sobre las noticias, novedades y cambios que se presentan en la Empresa y el Sistema Transmilenio.

Se evidenció en la página web, Con el fin de apoyar la gestión y trámite de respuestas de las PQRS, la Dirección de TICs diseñó un sistema de alertas a través del correo electrónico; de tal manera que lleguen mensajes anunciando el vencimiento del tiempo de respuesta. Así como un correo electrónico exclusivo para notificaciones judiciales.

**2.2.3.4. Hallazgo administrativo, al evidenciar que la entidad no realiza adecuado control y verificación en la oportunidad y veracidad de la información reportada a los diferentes sistemas gubernamentales.**

La entidad no realiza adecuado control y verificación en la oportunidad y veracidad de la información reportada a los diferentes sistemas gubernamentales, por citar

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

algunos ejemplos: se reiteran deficiencias en el reporte de información a través del SIVICOF, respecto de la rendición de la cuenta; la publicidad de procesos contractuales, se evidenció demora en publicar algunos documentos, en otros casos van sin firma, o con inconsistencias de quien firma, como por ejemplo en la Licitación 05 de 2012, la resolución 126 de abril de 2012, la adjudica el subgerente general, pero se firma como gerente ; en el reporte de información al SIPROJ- procesos judiciales, distinta a la contabilizada, entre otros.

Igualmente, se evidenció información desactualizada tanto en la intranet como en la página Web, especialmente en la normatividad tanto interna como externa; inconsistencias en generación y publicación del informe pormenorizado de control interno para el periodo: 1-01-2012 A 31-03-20, sin embargo, en el contenido del mismo se hace referencia a actividades desarrolladas durante el primer trimestre del 2013.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Con la respuesta la entidad no atiende lo establecido por el grupo auditor, por lo tanto se confirma este hallazgo administrativo y corresponde a la entidad definir en el plan de mejoramiento, acciones que logren corregir lo establecido en esta observación administrativa.

**2.2.3.5. Hallazgo administrativo, al evidenciarse que la entidad continúa presentando falencias en cuanto a la documentación e informes correspondientes a la gestión que deben adelantar los supervisores e interventores de los contratos. De otra parte, no se está realizando control en la expedición de actas de inicio, certificaciones por parte los interventores, así como informes de actividades de los productos o servicios contratados.**

Respecto a la información publicada en la intranet; se evidenció información desactualizada e incompleta, normograma, indicadores de gestión, código de ética lo que genera desinformación a los usuarios internos o trabajadores. Por lo que contraviene el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, respecto de la calidad y veracidad de la información suministrada por la entidad.

Un documento de gran importancia en el proceso contractual tiene que ver con los manuales de contratación y de supervisión e interventoría, los cuales fueron actualizados solo hasta el mes de febrero de 2013; sin embargo, si algún usuario interno necesita realizar consulta, debe remitirse al Sistema de Gestión Documental.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

En reiteradas oportunidades se han dado a conocer a la entidad, deficiencias en cuanto a la supervisión o interventoría de contratos, respecto de la expedición de actas de inicio, en cuanto a la omisión en la realización de informes por parte de los supervisores que den cuenta del avance y cumplimiento de los contratos; deficiencias de control en la expedición de actas de liquidación, entre otros. Tal y como se estableció y dio a conocer a la entidad en el numeral 2.6. EVALUACIÓN A LA CONTRATACION, el cual hace parte integral de este informe, se citan por ejemplo las observaciones referenciadas con números<sup>13</sup>: 2.6.2.2, 2.6.4.1, 2.6.6.3, 2.6.7.1.

Por lo tanto, se confirma este hallazgo administrativo y, corresponde a la entidad definir en el plan de mejoramiento, acciones que logren corregir lo establecido en este hallazgo administrativo.

#### **2.2.3.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse falta de cuidado y diligencia en la realización y reporte de informes sobre un mismo hecho.**

Se evidencia falta de cuidado y diligencia en la realización y reporte de informes sobre un mismo hecho, para lo cual citamos algunos casos:

- Acta publicada en el portal de contratación, correspondiente a la adjudicación de la Licitación 06 de 2012; El funcionario que adjudica es el Subgerente General y se firma la resolución con el cargo de Gerente. Posteriormente se publica otra acta adjudicando la misma licitación, con firma de otro subgerente.
- Se evidenciaron dos (2) documentos con los cuales se suscribió el contrato 039 de mayo 3 del 2012, por funcionarios distintos de Transmilenio, uno

<sup>13</sup> 2.6.2.2. Presunta observación administrativa con incidencia disciplinaria, en razón a que TRANSMILENIO S.A. no entregó un informe de interventoría resultado de su labor de control y seguimiento para el periodo de año y medio que directamente efectuó estas labores en relación a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP... para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, que debió ser la base para el traslado de estas funciones a la interventoría externa a efecto de facilitar la transición de una interventoría a la otra.

2.6.4.1. Presunta observación administrativa con incidencia disciplinaria, por incumplimiento al manual de contratación y lo establecido en la minuta del contrato por no realizar acta de liquidación.

2.6.6.3. Presunta observación administrativa con incidencia disciplinaria, por omisiones e incumplimiento de funciones en la supervisión del contrato.

2.6.7.1. Presunta observación administrativa con incidencia disciplinaria porque de la evaluación al contrato de Prestación de Servicios 239 celebrado el 23 de agosto del 2012, entre Transmilenio S.A. Y Rafael Sarmiento Lotero, para Coordinar la implantación del proyecto denominado Sistema Férreo, en el marco del Sistema Integrado del SITP, por valor de \$144 millones, para ser ejecutado en seis (6) meses, bajo los parámetros señalados por el Señor Alcalde Mayor de Bogotá y el Gerente de Transmilenio, por los siguientes aspectos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

publicado en el SECOP el cual contiene que el original fue firmado por el Subgerente General (Juan José Franco Torres); en el contrato físico se observa que fue firmado por la Subgerente General (Sandra Liliana Ángel Almario).

- Acta de Inicio del contrato 239 del 2012, presenta como fecha de inicio 23-08-2012 y fecha de terminación 23 de febrero de 2012.
- Respecto al contrato 285 de 2012, con la firma Unión Temporal Transmilenio 2012, en el cual se evidenció que el contrato original presenta una fecha de suscripción diferente a la registrada en una copia del mismo.
- En el informe de gestión reportado a la contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF, no contiene el capítulo de la información financiera y contable; en tanto que en el informe de gestión de Transmilenio 2012, publicado en la página Web se evidencia que contiene este capítulo.
- Se reporta en el informe de gestión de Transmilenio 2012, el cumplimiento del plan de acción institucional en el 100%; Difiere de lo reportado en el aplicativo XIPE donde se realiza el seguimiento y control por la Oficina de Planeación, en el que se establecieron Actividades sin actualizar y, otras sin reporte; la Oficina de Control Interno realizó auditoría al cumplimiento del plan de acción, en cuyo informe se reporta incumplimiento del mismo.
- Igualmente, se resalta que el procedimiento de Quejas y Reclamos fue actualizado, sin embargo, se confirmó en la Intranet que este documento no hace parte de los documentos oficiales del SIG; aparece como documento en revisión desde 2007.
- Se evidenció en alguna información contractual evaluada falta de control en las minutas de los contratos, no se realiza una verificación tanto de redacción como en la depuración conceptual respecto del contenido del texto, frente a los términos de referencia y anexos técnicos, entre otros.

Con lo anterior, se reitera la desatención y falta de control de información generada y reportada, de conformidad con lo establecido en literal e) artículo 2 de la Ley 87 de 1993, respecto de la calidad y veracidad de la información suministrada por la entidad. Igualmente la Ley 734 de 2002 en su Artículo 34, numerales 1 y 2 y el artículo 35 numeral 1.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan lo observado por el grupo auditor en lo consignando en las viñetas uno a la cuatro, no se da respuesta; respecto a la cinco, se confirma por el grupo auditor, ya que no se allegó oportunamente la información contable junto con la rendición de la cuenta anual 2012; en lo que respecta a los procesos en revisión y ajuste, se caracterizan

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

por no ser documentos vigentes, por tanto no corresponden al Sistema Integrado de Gestión.

Por tanto se confirma este hallazgo con su presunta incidencia.

**2.2.4. Subsistema de Control de Evaluación:** agrupa los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación y evaluación.

Autoevaluación del control: De conformidad con la verificación y análisis de la información suministrada por la entidad, como la que se encuentra tanto en la página Web como en la Intranet de la entidad se evidenció, que durante el 2012 la Oficina de Control Interno realizó 24 informes de auditoría, dentro de las cuales la Oficina planteó una serie de observaciones, no conformidades y aspectos por mejorar, al respecto se evidenciaron deficiencias que se presentan a continuación:

**2.2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse que la Oficina de Control Interno no realizó, seguimiento a los hallazgos y/o no conformidades detectados en las auditorías realizadas; ni suscribió Planes de Mejoramiento con las dependencias y/o dueños de los procesos evaluados que presentaron deficiencias.**

Se evidenció que la Oficina de Control Interno no realizó, seguimiento a los hallazgos y/o no conformidades detectados en las auditorías realizadas; ni suscribió Planes de Mejoramiento con las dependencias y/o dueños de los procesos evaluados que presentaron deficiencias, a pesar de haber contado con algunas herramientas definidas en procedimientos como: RCI-009 Formulación Acciones Correctivas y de Mejora y el otro RCI-010 Acciones de Mejora, documentos que según solicitud de la Oficina de control interno en abril 3 de este año, solicitó la eliminación de los mismos, según consta en el listado maestro de documentos oficiales del Sistema Integrado de Gestión.

El plan de mejoramiento, se concibe como un conjunto de elementos de control, que consolidan las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones, que se generan como consecuencia de los procesos de Autoevaluación, de Evaluación Independiente y de las observaciones formales provenientes de los Órganos de Control. El objetivo primordial del plan de mejoramiento es promover que los procesos internos de las entidades se desarrollen en forma eficiente y transparente a través de la adopción y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cumplimiento de las acciones correctivas y a la implementación de metodologías orientadas al mejoramiento continuo.

Así mismo, en la Ley 872 de 2003, con la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad complementario a los Sistemas de Control Interno y Desarrollo Administrativo, de manera expresa consagra para el Estado Colombiano, la adopción de acciones correctivas y preventivas que permitan a la administración establecer mecanismos eficientes y oportunos que conlleven a hacer más eficaces los procedimientos y a mejorar el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

En este sentido, ante la falta de aplicación de esta herramienta de control, difícilmente la Oficina de Control Interno podrá determinar responsabilidad, y cumplimiento de las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno; deficiencia ésta que se confirma tanto en el en el monitoreo realizado por esta misma oficina a 31 de diciembre del 2012, de acuerdo con las observaciones presentadas se tiene que de las 24 auditorías internas realizadas, doce (12) no presentaron ningún plan de mejoramiento, acciones correctivas y de mejora.

Por lo anterior se observa el incumplimiento a los establecido en el artículo 3º del Decreto 1537 de 2001, con la función precisa de realizar seguimiento, dado que es función indispensable el Verificar sí las recomendaciones formuladas por la Oficina de Control Interno, se implementaron al interior de los procesos u operaciones de las diferentes áreas responsables de ejecutarlas. Evaluar las mejoras o impactos positivos o la utilidad en la implementación de dichas recomendaciones e informar de los resultados a la Alta Dirección y al responsable del proceso. Así mismo, se evidencia desatención a la Ley 87 de 1993, artículo 1 y 2, literal d y f. Artículo 12, literal k: Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas; igualmente la Ley 734 de 2002 en su Artículo 34, numerales 1 y 2 y el artículo 35 numeral 1.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Evaluada la respuesta, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que la Ley 87 de 1993, y el artículo 3º del Decreto 1537 de 2001, consagran la función precisa de verificar sí las recomendaciones formuladas por la Oficina de Control Interno, se implementaron al interior de los procesos u operaciones de las diferentes áreas responsables de ejecutarlas, de evaluar las mejoras o impactos positivos o la utilidad en la implementación de dichas recomendaciones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como bien lo manifestó la entidad en su respuesta, “Se debe tener en cuenta que la Oficina de Control Interno realizó una reingeniería de sus procedimientos, producto de la restructuración administrativa y además de haber logrado que se asignara una planta de personal que paso de un servidor en el primer semestre del 2012, a cinco en el presente año. En todo caso el establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente.

**2.2.4.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse, que la entidad no cuenta con Plan de Mejoramiento Institucional, ni por procesos.**

Se evidencia que la entidad no cuenta con Plan de Mejoramiento Institucional, ni por procesos, en el que se consoliden las recomendaciones provenientes de la Evaluación Independiente al Sistema de Control Interno, las recomendaciones contenidas en los Informes de Auditoría Interna y de Control Fiscal. Transmilenio no muestra la suficiente diligencia en aplicar este tipo de herramientas, que pueden hacer más eficaces los procedimientos y mejorar el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

De otra parte, se evidenció que no se realizó un adecuado seguimiento al Plan de Mejoramiento, suscrito con la Contraloría de Bogotá, en consideración de las observaciones y hallazgos producto de las auditorías adelantadas en 2012. En consecuencia, se confirma lo observado en esta auditoría respecto de las deficiencias en la gestión contractual: en cuanto al archivo de los documentos relacionados con la ejecución de los contratos; no se evidencian informes de los supervisores de los contratos, que den cuenta del cabal cumplimiento de los objetos y objetivos de la contratación evaluada, falta de documentación soporte de los pagos efectivamente realizados, deficiencia en la digitación de información, entre otros que continúan presentándose.

Aspecto éste que se confirma nuevamente a través del informe pormenorizado de Control Interno correspondiente al periodo 1-01-2013 al 31 de marzo del 2013, publicado en la página web de la entidad, con fecha de elaboración 1-04-2013, en el cual se informa en dificultades del sistema, que: *“La entidad actualmente no ha generado una herramienta de captura y consolidación de los Planes de Mejoramiento Individuales producto de los acuerdos de gestión, que permita el seguimiento y evaluación al desempeño de los compromisos acordados con los jefes inmediato.*

*De igual manera, no se han levantado las acciones correctivas y de mejora producto de las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno, por lo que a la fecha no se ha podido realizar seguimiento al cumplimiento de las mismas.”*

Esta falta de seguimiento, evidencia el incumplimiento a lo consignado en Ley 87 de 1993, literal k) Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas, así como la Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2 y el artículo 35 numeral 1.

Los aspectos presentados a través de esta evaluación, definidos como presuntas observaciones y su impacto, respecto del cumplimiento y atención a la normatividad que regula los procesos tanto administrativos como institucionales, los que enmarcan el accionar de la entidad desde la perspectiva del control interno y que fueron por lo tanto determinantes del grado de avance y confiabilidad del mismo, permiten conceptuar que el control interno de la entidad se ubica dentro del rango de valoración **regular** con un nivel de **mediano riesgo**, al obtener una calificación total del 59,5% sobre 100.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Se confirma este hallazgo, ya que esta deficiencia ha sido confirmada por la Oficina de Control Interno de Transmilenio, a través de sus informes pormenorizados del avance del mantenimiento del SCI,<sup>14</sup> manifiesta que: *“La entidad actualmente no ha generado una herramienta de captura y consolidación de los Planes de Mejoramiento Individuales producto de los acuerdos de gestión, que permita el seguimiento y evaluación al desempeño de los compromisos acordados con los jefes inmediatos.*

*De igual manera, no se han levantado las acciones correctivas y de mejora producto de las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno, por lo que a la fecha no se ha podido realizar seguimiento al cumplimiento de las mismas.”* A este respecto, se tiene que, según información reportada por la Ofician Asesora de Planeación, por solicitud de la Oficina de Control Interno se eliminaron los procedimientos Acciones Correctivas, Preventivas y de Mejora, en el mes de abril del 2013.

## 2.2.5. Sistema Integrado de Gestión

La entidad adoptó el Manual del Sistema Integrado de Gestión con el documento M-GR-001 del 24 de septiembre de 2012, en cumplimiento de los requisitos de la norma NTC- ISO 9001:2008, NTCGP-1000:2009, ISO 14001:2004 y OHSAS 18001:2007. Contiene el enfoque estratégico de la entidad que actualmente se

<sup>14</sup> En el aparte dificultades del sistema del Informe pormenorizado de Control Interno correspondiente al periodo 1-01-2013 al 31 de marzo del 2013, publicado en la página web de la entidad, con fecha de elaboración 1-04-2013,

desarrollan los procesos, con los recursos disponibles, adicionalmente, referencia los procedimientos documentados relacionados con los procesos y subprocesos del Sistema Integrado de Gestión (Listado Maestro de Documentos); sin embargo, este documento está como COPIA NO CONTROLADA.

En este manual se define que del Sistema Integrado de Gestión hacen parte los subsistemas: Gestión Documental y Archivo (SIGA), Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI), Responsabilidad Social (SRS) y Control Interno (SCI). Faltando incluir los subsistemas de Gestión Ambiental (SGA), y de Seguridad y Salud Ocupacional (S&SO), tal y como lo define el artículo 1º del Decreto Distrital 176 de 2010 en consonancia con el Decreto 651 de diciembre 28 de 2011, *“Por medio del cual se crean el Sistema Integrado de Gestión Distrital -SIGD- y la Comisión Intersectorial del -SIGD-, y se dictan otras disposiciones”*. Sin embargo, no se definen lineamientos para cada uno de estos subsistemas.

Dada la compatibilidad del Sistema de Gestión de la Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno en las Entidades u Organismos Distritales, se evidenció que Transmilenio adoptó el Comité de Gestión de la Calidad y Control Interno como órgano rector y responsable de las políticas, objetivos y directrices de calidad, supervisión, control y seguimiento del desempeño del Sistema de Gestión de Calidad y del Sistema de Control Interno.

#### **2.2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse desatención e incumplimiento a la Resolución No. 297 de octubre 17 de 2007, con la cual se creó y organizó el Comité de Gestión de la Calidad y Control Interno, para Transmilenio.**

Con el fin de evidenciar el rol asesor de este comité, la participación el nivel directivo, así como las recomendaciones acerca del sistema, se efectuó verificación y evaluación de las cuatro (4) actas puestas a disposición, en las cuales se observaron aspectos que dan cuenta del incumplimiento de la entidad en la aplicación de la norma anteriormente citada, no se evidenció la participación de la alta dirección en la generación de lineamientos para la sostenibilidad y fortalecimiento del Sistema de Control Interno. Igualmente esta resolución, definió que *“El Comité de Gestión de la Calidad y Control Interno”* se debe reunir en forma ordinaria cada dos (2), así como que la asistencia de los miembros del Comité a las reuniones será de carácter obligatorio e indelegable.

Las cuatro (4) actas de reunión celebradas en el 2012: 16 de febrero, 23 de abril, 10 de agosto y 21 de septiembre, se tiene que la primera corresponde a una reunión presidida por el Subgerente General realizada en febrero de 2012, en la cual se dan una serie de instrucciones para cada una de las dependencias de la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

entidad; El formato utilizado no aplica para una reunión de Comité y no se evidencian aspectos acerca del SCI y del SIG, en cumplimiento de las funciones del comité, establecidas en la resolución 297 de 2007. Las actas de reunión celebradas el 24 de abril y 21 de septiembre, no registran asistencia del total de directivos de la entidad, solo intervienen el jefe de la Oficina de Control Interno y Oficina Asesora de Planeación, quienes de acuerdo con sus funciones en el comité, tienen voz pero no voto para tomar decisiones de los temas tratados, de tal manera que ésta actas no corresponden a sesiones formales.

Igualmente, se observa que esta resolución no ha sido actualizada conforme los cambios administrativos y funcionales de la entidad aprobados por la Junta Directiva desde junio del 2011.

En contrario a lo expuesto anteriormente, llama la atención que en el informe ejecutivo anual de control interno, se presente como avance que: *“La Entidad tiene instituido el Comité de Gestión de Calidad y Control Interno, en el cual participa la alta dirección, donde se generan lineamientos para la sostenibilidad y fortalecimiento del Sistema de Control Interno”*

Por lo anteriormente expuesto se presenta incumplimiento a la Resolución 297 de octubre 17 de 2007, el artículo 2 literal e, artículo 12, literal e) y artículo 6 de la ley 87 de 1993, así como lo establecido en la Ley 734 de 2002 en su Artículo 34, numerales 1 y 2 y el artículo 35 numeral 1.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Como bien lo manifestó la entidad en su respuesta, *“...a partir de la Reforma Administrativa, efectuaron un análisis del tema de Comités y reuniones operativas de gestión, proponiendo la reorganización operativa y funcional de los Comités de Gestión, buscando garantizar la eficiencia e integración de cada uno de ellos, así como la reagrupación de los diferentes temas competencia de estos comités. La propuesta anterior fue remitida a los diferentes Jefes de Dependencia y se encuentra en proceso de valoración y observancia por parte de cada uno de ellos.”*

No obstante lo anterior, llama la atención que en 2011, se evidenciaron actas que corresponden a este Comité de Calidad y Control Interno, y que no se continuaran celebrando desde el 2012; Por lo tanto, al tener en cuenta que este no es un tema nuevo para la administración y que requiere ser asumido con la importancia que reviste, por lo tanto, se confirma este hallazgo con su presunta incidencia.

**2.2.5.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria al evidenciar deficiencias en el Sistema Integrado de Gestión de Transmilenio.**

Respecto de la articulación que deben presentar los subsistemas, y en aras de que se facilite su identificación, tanto en la intranet como en la Web de la entidad, se pudo evidenciar por ejemplo en la intranet la información correspondiente al Sistema Integrado de Gestión, en su gran mayoría está centralizado en la Oficina de Planeación, sin embargo, se presentaron documentos dispersos que integran el sistema; por ejemplo la Subgerencia Jurídica, contiene el manual de contratación uno del 2011, el otro se referencia como actualizado, pero la fecha de actualización está a 2011, así como, la normatividad que aplica a está desactualizada.

La Subgerencia General, Dirección Administrativa, tiene publicada información igualmente desactualizada, como el código de ética, se encuentra allí el Manual de Funciones, programas de bienestar y capacitación, documentos que hacen parte del Sistema.

No se evidenció información correspondiente al de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI); acudiendo al Link de la Dirección de Tics, definen en algunos sistemas de información interna, OWA, SIG, SGD, SEGEF, CORDIS, SIAF, ETC.;

No se evidenciaron otros subsistemas tales como: Subsistema de Gestión Ambiental, Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI), Responsabilidad Social (SRS).

Respecto al documento (SGSI), solo se encuentra publicado en la Intranet un documento definido como estrategia de seguridad de la información para Transmilenio S.A., el cual al parecer corresponde a un producto del Contrato Nro. Cto131-10.

En cuanto al Subsistema de Seguridad y Salud Ocupacional (S&SO), se evidenció en la información del Sistema, un documento denominado “*SISTEMA DE GESTION DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO-SG – SST*” realizado en octubre del 2012., sin embargo, este documento no hace parte del SIGC.

En cuanto al Subsistema de Gestión Ambiental, se evidenció en la página WEB de la entidad, un link que informa al ciudadano sobre la política ambiental, a través del PIGA externo; sin embargo, respecto al PIGA interno, no se evidenció en la intranet, la publicación de esta política para el conocimiento y aplicación en la cultura de sus funcionarios.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La Oficina de Control Interno, realizó una auditoría documental al SIG: documentos oficiales, indicadores, con corte noviembre 27 de 2012, y remitida al Gerente el 28 del mismo mes; en el informe presentó una serie de debilidades y recomendaciones al evidenciar entre otros: documentos desactualizados, sin seguimiento, no se contaba con un listado maestro de documentos, documentos sin codificaciones, versiones, ni fecha; Manual del Sistema Integrado de Gestión desactualizado, así como el normograma de la entidad.

Respecto a documentos que hacen parte del sistema integrado de gestión, se observa que los documentos objeto de actualización o modificación, no contienen la versión correspondiente, siempre aparece (Versión 0), no se cuenta con un documento que revele el historial de cambios; ni los documentos permiten evidenciar la fecha de modificación o actualización.

La desactualización de documentos que hacen parte del sistema, genera riesgo en su sostenibilidad, al no contar con información completa, y actualizada, esto hace evidente la falta de compromiso de los responsables de los procesos en adelantar las actualizaciones correspondientes; En este sentido la Oficina de Planeación expidió la Resolución 427 de octubre de 2012, en el artículo primero, elimina nueve (9) Manuales; 59 Procedimientos; doce Instructivos; siete (7) Protocolos; en el artículo segundo; Incorpora documentos actualizados, como el Manual de Procedimientos de Regulación y Control; 16 procedimientos y el protocolo de circulación de vehículos sobre las calzadas exclusivas de Transmilenio.

Por citar un ejemplo, se observó en el contrato 039 iniciado el 6 de junio del 2012, para hacer la entrega de 116 TARJETAS FUNCIONARIO, con el fin de ser entregadas al personal operativo de atención al usuario, asignado por el contratista para cumplir con el objeto contractual, se soportó en el protocolo TT-GR-002 de fecha 19-09-2008, Versión 1, documento desactualizado remitido al contratista como documento a tener en cuenta para el uso de la tarjeta. Verificando en la intranet Oficina de Planeación documentos Oficiales, se evidencia el Protocolo T-SE-001, PROTOCOLO PARA LA EXPEDICIÓN Y MANEJO DE LA TARJETA, FUNCIONARIO, Versión 0. Con fecha noviembre 20 del 2012.

En otros casos, como en la actualización de los manuales de contratación y de interventoría y supervisión, los cuales fueron actualizados en el mes de febrero del 2013, dejan de manifiesto la desatención e incumplimiento de compromisos contemplados en la ley 1474 del 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el ejercicio de aplicación de encuesta definida por el Departamento Administrativo de la función Pública, el Sistema Integrado de Gestión de Transmilenio presentó un mantenimiento del 63%, menor al de la vigencia anterior.

Por los aspectos antes citados, en general se evidencia que el Sistema Integrado de Gestión de la Empresa Transmilenio, no corresponde a lo requerido y establecido en los Decretos 176 de 2010 y 651 de diciembre 28 de 2011, observando desatención e incumplimiento de esta normatividad por parte de la entidad.

En conclusión se advierte que la responsabilidad en el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión y por consiguiente del Sistema de Control Interno y demás subsistemas que lo componen, radica en todos y cada uno de los trabajadores de Transmilenio S.A., a través de mayor compromiso e implementación de distintos mecanismos de control y autocontrol, que redunden en una óptima gestión institucional, así como lo establecido en la Ley 734 de 2002 en su Artículo 34, numerales 1 y 2 y el artículo 35 numeral 1.

Por los aspectos arriba citados, se advierte que la responsabilidad en el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión y por consiguiente del Sistema de Control Interno y demás subsistemas que lo componen, radica en todos y cada uno de los trabajadores de Transmilenio S.A., a través de mayor compromiso e implementación de distintos mecanismos de control y autocontrol, que redunden en una óptima gestión institucional.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Como bien responde la entidad, *“Se precisa que la entidad, documentó, adoptó y divulgó a través de la Intranet, el procedimiento P-OP-001 Control de Documentos, donde se estipula puntualmente que los documentos oficiales se distribuyen oficialmente (una vez adoptados) así: Publicándolos en TRANSMITIENDO (Intranet) en el micrositio de la Oficina Asesora de Planeación / Documentos Oficiales y/o Publicándolos en papel impreso garantizando su nitidez y legibilidad y teniendo las políticas de ahorro en el consumo solo serán impresos en los lugares donde no se tenga acceso a TRANSMITIENDO (Intranet).* Por lo anterior todos los documentos que no surtan los procesos de formulación, documentación y adopción establecidos en este procedimiento se consideran como no componentes del Sistema Integrado de Gestión”. Es precisamente en este sentido que se observó en la intranet, información desactualizada y dispersa, por lo que se confirma este aspecto.

De otra parte, se precisa que el Decreto 652 de 2011, presenta fecha de publicación, el 28 de diciembre del año 2011 y extraña que para su cumplimiento

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se tenga por esta entidad, como fecha de implementación de la totalidad de los subsistemas hasta el año 2016. No obstante, se informa igualmente, que para iniciar el proceso de articulación del Sistema Integrado de Gestión, la entidad efectuó el diagnóstico a partir del cual se iniciarán una serie de actividades en pro del mejoramiento del Sistema Integrado de Gestión.

En todo caso, con lo anteriormente expuesto se confirma este hallazgo, toda vez que ésta no es una temática desconocida por la entidad, ya que el Subsistema de Gestión Ambiental, fue certificado en el año 2010, Por lo que se hace necesario por parte de Transmilenio, plantear acciones que le permitan en un tiempo no tan lejano lograr la implementación de la totalidad de los subsistemas que integral el Sistema Integrado de Gestión.

### 2.3. EVALUACIÓN PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL

#### 2.3.1. Evaluación del Plan de Desarrollo 2012.

Durante el cuatrienio 2008-2012 Transmilenio, llevó a cabo el Plan de Desarrollo a través de cuatro (4) proyectos de inversión, con la finalidad de contribuir con las políticas, programas, proyectos, metas y objetivos allí establecidos, cuya planeación y control estuvo a cargo de la Subgerencia de Planeación.

Mediante Acuerdo No 489 del 12 de Junio de 2012, se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016 “Bogotá Humana”.

Por medio de la Resolución 264 del 25 de junio de 2012 se efectuó la Armonización Presupuestal del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. Bogotá Positiva: Para vivir mejor a Bogotá Humana 2012-2016, en los proyectos de inversión de Transmilenio S.A., en la Vigencia 2012.

**CUADRO 4**  
**ARMONIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE TRANSMILENIO S.A. PARA 2012**

BOGOTA POSITIVA	BOGOTA HUMANA
<b>7223</b> – Operación y Control del Sistema de Transporte.	<b>7223</b> – Operación y Control del Sistema de Transporte.
<b>7251</b> - Gestión de Infraestructura de Transporte público.	<b>7251</b> - Gestión de Infraestructura de Transporte público.
<b>7266</b> Capacitación Sistema Transmilenio.	<b>0071</b> – Comunicación y Capacitación del SITP.
<b>7225</b> – Fortalecimiento institucional.	<b>7225</b> – Fortalecimiento institucional.

Fuente: Fichas EBIT-D-Proyectos-SEGPLAN

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La evaluación del Plan de Desarrollo 2012, se hace de acuerdo con la información suministrada por Transmilenio S.A. en la cuenta anual con su correspondiente constatación en la fuente y en la información adicional suministrada por la entidad.

Transmilenio S.A cuenta con 4 proyectos de inversión que están enmarcados en tres objetivos estructurantes del Plan de desarrollo Bogotá Positiva y Bogotá Humana.

En cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, Transmilenio S.A. diseñó y ejecutó su Plan Acción a través de los Ejes Derecho a la Ciudad y Gestión Pública Eficiente y Transparente, desarrollados mediante (3) tres programas (4) cuatro proyectos, los cuales fueron inscritos en el Banco de Proyectos a través de las fichas EBI-D.

El único cambio que se presentó en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana con respecto al Plan de desarrollo Bogotá Positiva, fue la inclusión del proyecto 0071 “Comunicación y capacitación del Sistema Integrado de Transporte Público”.

Con el fin de verificar el cumplimiento de las metas propuestas por la entidad durante la vigencia 2012 y teniendo en cuenta como base el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva y en el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se compararon las metas establecidas en los proyectos, en la ficha EBI-D y en el Componente de Gestión e Inversión, verificando el avance en el cumplimiento de las metas propuestas.

#### 2.3.1.1. Evaluación al cumplimiento de metas

Para efectos de evaluar el cumplimiento de las metas de cada uno de los proyectos y el comportamiento presupuestal de los compromisos adquiridos, este Ente de Control Fiscal, efectuó el seguimiento a los siguientes documentos:

- El proyecto
- La ficha EBI-D
- El componente de Gestión
- El SEGPLAN
- Las ejecuciones presupuestales a 31 de diciembre de los años 2008 al 2012.

Transmilenio S.A. destino para el año 2012 recursos para inversión por un monto total de \$1.496.83 millones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 5  
EJECUCION DE RECURSOS DE INVERSIÓN (A 31 DE DICIEMBRE DE 2012)**

Cifras en pesos

RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL (\$)	MODIFICACIONES (\$)	PRESUPUESTO DEFINITIVO (\$)	COMPROMISOS ACUMULADOS (\$)	% EJECUCION
<b>INVERSION</b>	<b>789.487.678.192</b>	<b>334.319.700.169</b>	<b>1.123.807.378.361</b>	<b>779.613.267.797</b>	<b>69,37</b>
<b>BOGOTA POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR</b>	<b>1.393.044.604.000</b>	<b>-309.464.264.435</b>	<b>480.023.413.757</b>	<b>480.023.413.757</b>	<b>100,00</b>
Operación y Control sistema de Transporte Público	191.016.316.229	-177.208.531.573	13.807.784.656	13.807.784.656	100,00
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	577.982.077.855	-127.252.592.294	450.729.485.561	450.729.485.560	100,00
Capacitación Sistema Transmilenio	18.784.900.000	-4.953.292.984	13.831.607.016	13.831.607.016	100,00
Fortalecimiento Institucional	1.704.384.108	-49.847.584	1.654.536.524	1.654.536.524	100,00
<b>BOGOTA HUMANA: PARTICIPA Y DECIDE</b>	<b>0</b>	<b>643.783.964.604</b>	<b>643.783.964.604</b>	<b>299.589.854.041</b>	<b>46,54</b>
Operación y Control sistema de Transporte Público	0	2.430.239	182.173.743.837	143.361.870.912	78,70
Gestión de Infraestructura del Transporte Público		450.631.307.496	450.631.307.496	152.247.030.128	33,79
Comunicación y Capacitación SITP	0	8.947.447.229	8.947.447.229	3.166.939.508	35,39
Fortalecimiento Institucional		2.031.466.042	2.031.466.042	814.013.493	40,07
<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>542.203.646.261</b>	<b>-169.171.862.441</b>	<b>373.031.783.820</b>	<b>373.031.783.817</b>	<b>100,00</b>
Operación y Control sistema de Transporte Público	37.832.184.576	-25.504.450.907	12.327.733.669	12.327.733.668	100,00
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	502.716.530.541	-142.902.315.520	359.814.215.021	359.814.215.018	100,00
Capacitación Sistema Transmilenio	623.410.702	-141.216.751	482.193.951	482.193.951	100,00
Fortalecimiento Institucional	1.031.520.442	-623.879.263	407.641.179	407.641.179	100,00

Fuente: Ejecuciones Presupuestales 2012 e información proyectos de inversión suministrada por Transmilenio S.A

Se puede observar que el presupuesto destinado a los proyectos del Plan de desarrollo “Bogotá positiva” se ejecutaron en un 100%, mientras que la ejecución de los proyectos del 2012 para el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” presentaron una ejecución presupuestal tan solo del 46,54%, y una ejecución total por concepto de inversión del 69,37% al finalizar la vigencia 2012.

Teniendo en cuenta que los recursos de los proyectos del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, se ejecutaron en un 100%, esto no es coherente con el cumplimiento de las metas, ya que algunas de estas presentaron ejecución por debajo de este porcentaje.

*2.3.1.2. Ejecución de los proyectos de inversión y sus metas.*

BOGOTÁ POSITIVA 2008-2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- PROYECTO 7251 GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Para la meta que establece *“ejecutar anualmente el 100% de los recursos para la construcción de las troncales carrera 10 y calle 26”* se presenta un porcentaje de ejecución del 57,8%.

La meta *“Ejecutar anualmente el 100% de los recursos para la adecuación de la infraestructura necesaria y obras complementarias, para la puesta en operación del Sistema Integrado de Transporte Público, incluyendo un sistema de señalización”* presenta ejecución 0% debido a que el cronograma de implementación del SITP presentó retrasos y no se puso en marcha el SITP en el primer semestre de 2012, correspondiente a Bogotá Positiva. Por tanto, los recursos para estas obras no se ejecutaron a corte mayo de 2012. Pasó como saldo de apropiación a Bogotá Humana.

- PROYECTO 7223 – OPERACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

Para la meta que establece *“implementar un sistema de control para el Sistema de Integrado de Transporte Publico”* se presentó un porcentaje de ejecución del 50% a junio de 2012.

La meta de *“operar 139 estaciones del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio”* presentó un porcentaje de ejecución del 84.17%, siendo este el más bajo dentro de las metas establecidas para el proyecto 7223- Operación y control del Sistema de Transporte.

Teniendo en cuenta, que para la mitad del año 2012 la meta era reducir a 113.634 toneladas de gases de efecto invernadero (CO<sub>2</sub>eq), la ejecución a final de año presentó una reducción de 230.678 toneladas, lo que corresponde a 115.339 a junio de 2012, la meta en la cual se programó para todo el año fue 227.268 toneladas lo que estableció un porcentaje de ejecución de 101.5%.

- PROYECTO 7266 - CAPACITACIÓN SISTEMA TRANSMILENIO

Las metas que establecen *“realizar 680 ejercicios para 1.000.000 de usuarios del sistema Transmilenio y Realizar 80 actividades culturales y lúdicas con el fin de reforzar el conocimiento sobre las normas básicas del Manual del Usuario, el buen uso del Sistema y el Reposicionamiento de la imagen”* en el SEGPLAN aparecen con ejecución 0 en el 2012, ya que su cumplimiento se logró en un 100% en las vigencias 2008, 2009,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2010 y 2011 respectivamente por lo que en el la vigencia 2012 no fue necesario programar.

El “*Fortalecimiento institucional*”, cuyo objetivo es el fortalecimiento interno de la entidad que permita la atención oportuna y eficaz de sus compromisos presenta las siguientes metas para el 2012:

- PROYECTO 7225 – FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La meta de “*Ampliar y modernizar un (1) Sistema de gestión documental para el manejo eficiente y la conservación adecuada del acervo documental de la entidad*” presento el nivel más bajo de ejecución dentro del proyecto 7525 con un porcentaje de ejecución del 25%, teniendo como meta programada el 0.16 de ejecución para el 2012, alcanzando a junio un avance de 0.04% del total de la meta.

#### BOGOTÁ HUMANA 2012-2016

- PROYECTO 7251 GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE PÚBLICO

La entidad presentó para la meta “*Ejecutar anualmente el 100 % de los recursos construcción de las troncales Carrera 10 y Calle 26*” un nivel bajo de ejecución, de debido a la entrega de la infraestructura por parte el IDU, entidad encargada de la construcción, lo cual obligó a Transmilenio a iniciar operación de forma gradual en la medida en que se contaba con cada una de las estaciones. Aún está pendiente la puesta en funcionamiento de cuatro (4) estaciones, a febrero de 2013.

#### **2.3.1.2.1. Hallazgo administrativo porque la entidad no presenta un adecuado control y seguimiento a los recursos que entrega al IDU, para la ejecución de las obras para la implementación del SITP.**

Para las metas “*ejecución anual del 100% de los recursos para la construcción de la troncal de la Avenida Boyacá y la ejecución anual del 100% de actividades de gestión y seguimiento estudios, diseños, construcción y mantenimiento de 7 obras para la integración del Sistema Transmilenio al Sistema Integrado de Transporte Publico*”, la entidad presenta en el informe de Balance Social 2012 la siguiente aclaración “*no se realizaron ampliaciones de estaciones y mejoras en el Sistema Transmilenio, debido a que el IDU no inició los procesos licitatorios correspondientes en 2012, las estaciones Calle 127, Pepe Sierra, Calle 146 y Toberín, no fueron ampliadas, en espera que el IDU inicie los procesos licitatorios respectivos. Transmilenio espera que estas obras se realicen durante el 2013*”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Presentando deficiente planeación y coordinación por parte de las entidades involucradas dando como resultado una ejecución nula de estas dos metas establecidas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

Lo anterior denota una inadecuada gestión interinstitucional.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Evaluada la respuesta de la entidad esta no presenta argumentos que lo desvirtúe por lo tanto el hallazgo administrativo se mantiene, toda vez que la Contraloría no está argumentando como base de la observación el que *“la entidad entrega recursos al IDU para la ejecución de las obras”*, todo lo contrario, que su función, además es realizar un control y seguimiento efectivo a la aplicación de los recursos, situación que no se dio ya que la misma entidad lo está aceptando. Tal como Transmilenio S.A. lo manifiesta, existiendo los comités semanales donde se revisa el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- del Proyecto Gestión de Infraestructura del Transporte Público, no se aprovechó para exigir el cumplimiento del cronograma de obras previsto.

La entidad presentó un bajo nivel de ejecución de la meta correspondiente a la *“ejecución anual del 100% de los recursos para el apoyo institucional necesario para la implementación del SITP”*, alcanzando solo un 28.4% de ejecución de lo programado, esto obedeció a la dilatación del cronograma de implementación del SITP, ya que estos recursos se utilizaran a medida que la gradualidad del SITP se desarrolle.

Se puede observar un incumplimiento de los tiempos establecidos dentro de los cronogramas del SITP, lo cual se ve reflejado en el nivel porcentaje 0 en la ejecución de estas metas.

- PROYECTO 7223 – OPERACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

Para la meta que contempla *“el monitorear la operación y el control de 9830 Vehículos Del Sistema Integrado de Transporte Público”* la entidad presento un porcentaje de ejecución del 49 % habiéndose programado el monitoreo para el 2012 de 1080 vehículos de los cuales solo se monitorearon 530 presentando un nivel de ejecución por debajo del 50 % de cumplimiento de la meta.

*“El monitoreo de la operación y control de 13 zonas del SITP en su componente zonal”* no se ejecutó en su totalidad, lo cual presentó un porcentaje de ejecución del 76.9 %,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

habiéndose programado el monitoreo de 13 zonas las cuales al finalizar 2012 se realizaron solo 10.

- PROYECTO 0071 COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO

La meta de *“Informar a 3.000.000 usuarios Actuales y/o potenciales, incluyendo agentes del sistema al año, sobre el uso adecuado del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, sus normas y novedades operacionales”*, presentó una sobre ejecución de la meta para el periodo reportado, en razón a la configuración de las variables objeto de medición. Cabe aclarar, que la entidad informa que se realizó una estrategia masiva de divulgación y comunicación del Sistema Integrado de Transporte Público.

Para la meta de *“Capacitar 30.000 usuarios actuales y/o potenciales al año, en el uso adecuado del Sistema de Transporte Público de Bogotá – SITP y sobre las normas básicas de convivencia al desarrollar la actividad de desplazarse”* la entidad realizó una estrategia masiva de divulgación y comunicación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP, el número de capacitaciones se aumentó, realizando 51 actividades lúdico – pedagógicas en las que fueron capacitadas 25.000 personas aproximadamente.

Adicionalmente, 1263 funcionarios públicos de 28 entidades del Distrito fueron capacitados sobre este tema igualmente. Además de las 550 personas que conformaron el equipo de *“Amigo PILO”* fueron igualmente capacitadas, siendo estos unos multiplicadores de información asociada al SITP.

Para la meta de *“Informar 5.800.000 Usuarios Actuales y potenciales al año, a través de diferentes herramientas de comunicación virtual definidas en la estrategia 2.0”* la entidad realizó una estrategia masiva de divulgación y comunicación del Sistema Integrado de Transporte Público, en las cuales consideró las redes sociales (Facebook) y la página WEB y estas cifras se incrementaron sustancialmente, sobre pasando los porcentajes de la meta y sin garantizar que el usuario que entró a la página WEB, haya quedado informado.

La meta de *“Realizar 500 encuentros (Reuniones, visitas técnicas, recorridos, audiencias públicas, cabildos públicos, mesas de trabajo, entre otros) al año, con el propósito de fortalecer la relación con las comunidades desde lo zonal”* presentó una sobre ejecución en las reuniones programadas, se debió a la vinculación de diez (10) de los (13) Gestores Zonales a partir del mes de noviembre de 2012. Estas agendas obedecieron a la realización de reuniones de socialización del SITP que no se proyectaron inicialmente. La entidad informa que a partir de estos resultados y la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

programación de actividades para el año 2013, se procederá con un replanteamiento de la meta y los resultados esperados.

Otro proyecto que con sus objetivos y actividades dieron operatividad y contribuyeron al cumplimiento de las políticas es *“Fortalecimiento institucional”*, cuyo objetivo es el fortalecimiento interno de la entidad que permita la atención oportuna y eficaz de sus compromisos. Las metas de este proyecto en el 2012 fueron:

- PROYECTO 7225 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Para la meta *“Adecuar y mantener una (1) Sede en correctas condiciones, y proveer los recursos logísticos necesarios para desarrollar las actividades propias de la Empresa”* la entidad presenta dentro del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN) la siguiente aclaración *“el contratista de obra se ha retrasado en la entrega de los avances parciales, situación que ha dificultado el traslado de los funcionarios a las áreas nuevas. La entidad solicitó el ajuste de la programación y el reforzamiento del equipo de trabajo, previo requerimiento y notificación de un potencial incumplimiento a la Subgerencia Jurídica y la compañía de aseguradora”*, se puede observar que mientras en el informe entregado por la entidad se presenta un cumplimiento del 100%, por otro lado se presenta un incumplimiento por parte del contratista lo que permite observar incoherencias en la información presentada por la entidad.

Se observa que dentro de las obligaciones establecidas en el artículo 28 parágrafo segundo del Acuerdo 489 de 2012, se establece que *“el Alcalde presentara al Concejo de Bogotá en un término no mayor de 6 meses un proyecto de acuerdo para definir y poner en funcionamiento el modelo de gestión y administración del SITP del que hace parte el modo férreo. Mientras se expide el acuerdo a que se refiere este parágrafo se autoriza a la empresa Transmilenio S.A. para diseñar y gestionar el proyecto de implementación del SITP y el modo férreo en la ciudad y la región, en todas sus fases y modalidades”*; mediante oficio con radicado 80107-20 del 20 de marzo de 2013, el grupo auditor solicitó información sobre las actuaciones adelantadas por la entidad para dar cumplimiento a este compromiso. En la respuesta aportada por la entidad, no se entregó documento alguno que dé cuenta del cumplimiento de dicha obligación.

**2.3.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la información reportada en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN) presenta diferencias con el informe de Balance Social-Niveles de Cumplimiento de Metas presentado por la entidad.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Una vez revisada la información reportada a través del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN) y cruzada con el informe de Balance Social con corte a 31 de Diciembre de 2012, se encontraron diferencias en los porcentajes de cumplimiento de algunas metas tanto de lo programado como en lo ejecutado como se puede observar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 6  
DIFERENCIAS ENTRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA EN EL INFORME DE GESTIÓN Y LA  
INFORMACIÓN DEL SEGPLAN**

META PLAN	Programado 2012 Informe	Programado 2012 SEGPLAN	Ejecutado 2012 informe	Ejecutado 2012 SEGPLAN	% Informe	% SEGPLAN
<b>PROYECTO 7223 – OPERACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE TRANSPORTE</b> 1. Realizar 600 auditorías de seguridad operacional y física al Sistema Transmilenio.	75	75	75	37	100	49,33
2.Reducir 235529 Toneladas de gases de efecto invernadero (CO2eq) por año por la operación del Sistema de Transporte Masivo	117.765	235.529	115.339	115.339	97.93	48.97
<b>PROYECTO 0071 COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO</b> 3. Realizar 3 Campañas de Cultura Ciudadana al año, con el propósito de reforzar las normas establecidas en el Manual de Usuario del Sistema de Transporte Público de Bogotá – SITP y de sensibilizar a los usuarios actuales y potenciales sobre aspectos relacionados con la seguridad vial.	3	3	3	2	100	66,67
<b>PROYECTO 7225 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b> 4.Adecuar y mantener 1 Sede en correctas	1	1	1	0.98	100	98

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

META PLAN	Programado 2012 Informe	Programado 2012 SEGPLAN	Ejecutado 2012 informe	Ejecutado 2012 SEGPLAN	% Informe	% SEGPLAN
condiciones, y proveer los recursos logísticos necesarios para desarrollar las actividades propias de la Empresa						
5.Ampliar y modernizar 1 Sistema de gestión documental para el manejo eficiente y la conservación adecuada del acervo documental de la entidad	0.30	0.25	0.30	0.18	100	72
6.Ampliar y modernizar 1 Sistema integrado de Gestión que comprenda los diferentes subsistemas componentes expuestos en la Norma NTDSIG01.	0.20	0.25	0.20	0.10	100	40

Fuente: Informe Plan de Desarrollo, Balance Social y Ejecución presupuestal

Se puede observar, solo por citar uno de los casos analizados, en el informe presentado por la entidad la primera meta del cuadro, presenta un cumplimiento del 100% mientras que en el SEGPLAN la ejecución real es del 49,33%.

Por otra parte, se presentan datos de las metas programadas, por debajo de las establecidas en el SEGPLAN, al igual que resultados de ejecuciones por encima de las incluidas en el SEGPLAN, presentado incoherencias en la información reportada, lo que denota falta de control y seguimiento a la información incluida en los informes presentados por la entidad.

Incumpliendo con lo estipulado en el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el cual establece: “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Evaluada la respuesta de la entidad esta no presenta argumentos que lo desvirtúe, toda vez que dentro del hallazgo no se está cuestionando la presentación de la información en el SEGPLAN, lo que se observa son las diferencias presentadas en el informe, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.2. Evaluación balance social.

Lo siguiente se desarrolla de acuerdo con la lectura y análisis del Informe presentado por Transmilenio como parte de la Cuenta Anual correspondiente al 2012 y de la verificación de la información suministrada.

2.3.2.1. *Reconstrucción del problema social.*

2.3.2.1.1. Transmilenio S.A. identifica el problema a superar como: *“El transporte público colectivo tradicional en la ciudad de Bogotá D.C. es lento, ineficiente, inequitativo, contaminante e inseguro y la implementación del Sistema Transmilenio sufre parte de la demanda transporte de la ciudad. Sin embargo, actualmente presenta problemas de congestión y sobredemanda bien sea en el acceso, en las áreas de espera y circulación o en las paradas de los vehículos”.*

Se identifica por parte de la entidad el problema en términos de afectación y carencia.

2.3.2.1.2. Correspondiente al informe presentado en la vigencia 2012, se identifican las causas del problema y de los efectos que produce sobre la población de Bogotá.

2.3.2.1.3. La entidad presenta como focalización como Unidad de Medida: 1.808.062 Viajes Diarios en el Sistema Integrado de Transporte Público.

Unidades de focalización afectadas por el problema: 1.808.062 viajes diarios promedio que se presentan en el Sistema Integrado de Transporte Público a diciembre de 2012.

Dicho problema se asocia a la población en general de la ciudad, siendo 7.571.345 personas (según proyecciones del Censo DANE 2005), a las cuales impacta el problema en estudio.

El objetivo estructurante del Plan de Desarrollo Bogotá Humana Programa:

Movilidad Humana: Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, se estableció como meta asociada al indicador, el Movilizar 100 por ciento de los viajes de transporte público en el Sistema Integrado de Transporte Público, y actualmente, de acuerdo con la cifra de los viajes totales de la ciudad, el Sistema está transportando el 33.0% de los viajes de la ciudad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El informe presenta el número de personas o unidades de focalización afectadas pero no establece criterios tales como hombres, mujeres, niños, adultos mayores etc., ni focaliza zonas de influencia como localidades, barrios, etc. con mayor complejidad lo que no permite identificar con claridad a que población y que zonas se focaliza el problema.

2.3.2.1.4. Dentro de la información presentada se puede observar que la entidad involucra dentro de los actores que intervienen en el problema de la entidad, instituciones u organismos públicos o privados que tienen relación directa o indirecta con la problemática se identifican así:

**Reguladores**

- Alcaldía Mayor de Bogotá: Directrices generales y aprueba las tarifas al usuario.
- Ministerio de Transporte: Formula políticas y planes nacionales. Dirime entre organismos territoriales.
- Secretaría Distrital de Movilidad: Regula la movilidad Distrital; Define y administra sanciones; Es autoridad de tránsito
- Órganos de Coordinación Institucional: Coordina proyectos; Toma decisiones sobre política; Efectúa el estudio y propuesta de planes sectoriales

**Gestores**

- Transmilenio
- IDU

**Operadores**

- Concesionarios de Alimentación
- Operador de Recaudo
- Administrador de los Recursos del Sistema
- Concesionario Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario
- Operadores Zonales
- Operadores de zonas con operación troncal
- Operadores sin operación troncal

2.3.2.2. *Instrumentos operativos para la atención de los problemas.*

2.3.2.2.1. A nivel de la administración

La entidad relaciona las estrategias, programas, compromisos y metas que adoptó la gerencia de la entidad para el cumplimiento de la política mediante:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Plan de Ordenamiento Territorial – POT Artículo 70 y 71.
- Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”.
- Plan Maestro de Movilidad.

*2.3.2.2.2. A nivel de la entidad*

La entidad relacionó los proyectos para atender el problema identificado. De cada proyecto se establecieron metas las cuales se puede ver en algunas casos su cumplimiento en el capítulo de Plan de Desarrollo de este informe, teniendo en cuenta que algunas de las metas establecidas por la entidad presentaron un cumplimiento del 100% en plan de desarrollo “Bogotá Positiva” y por debajo del 50% en el Plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

Cabe aclarar que las metas de “ejecución anual del 100% de los recursos para la construcción de la troncal de la Avenida Boyacá y la ejecución anual del 100% de actividades de gestión y seguimiento estudios, diseños, construcción y mantenimiento de 7 obras para la integración del Sistema Transmilenio al Sistema Integrado de Transporte Público”, no se realizaron, debido a que el IDU no inició los procesos licitatorios correspondientes en 2012 según lo informa la entidad, las estaciones Calle 127, Pepe Sierra, Calle 146 y Toberín, no fueron ampliadas, en espera que el IDU inicie los procesos licitatorios respectivos. Transmilenio espera que estas obras se realicen durante el 2013.

*2.3.2.2.3. Metas formuladas en los proyectos y acciones*

La entidad presenta dentro del informe las metas formuladas para atender el problema indicando resultados y logros, sus resultados son medibles cuantitativamente y cualitativamente y su seguimiento es reportado mediante el aplicativo del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo SEGPLAN.

*2.3.2.2.4. Presupuesto asignado*

Transmilenio S.A. para el 2012 destino recursos para inversión por un monto total de \$1.496.84 millones, las fuentes de recursos fueron:

- Ingresos Corrientes
- Transferencias Nación: Vigencia actual y Vigencia anterior
- Transferencias Distrito: Vigencia actual
- Recursos de Capital
- Disponibilidad Inicial

*2.3.2.2.5. Población o unidades de focalización objeto de atención*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La entidad indicó el número de personas o unidades de focalización poblacional que programó atender en la vigencia, en este caso teniendo en cuenta que el total de viajes promedio diarios actuales en el SITP es de 1.808.062 en el año 2012 (incluye Sistema Transmilenio – Fase I, II y III – y componente zonal), esta cifra es el total de población o unidades de focalización objeto de atención.

*2.3.2.3. Resultados en la transformación de los problemas*

*2.3.2.3.1. Niveles de cumplimiento*

La entidad presentó cumplimiento en algunas, objetivos y actividades programadas y ejecutadas para atender el problema. Se indicó el grado de avance físico de cada meta, Igualmente, se relacionaron las limitaciones para aquellas metas de bajo cumplimiento las cuales se pueden observar en el anexo de plan de desarrollo de este informe.

Los niveles de cumplimiento de algunas metas estuvieron por debajo del 100%, impidiendo que la atención al problema identificado no mostrara los resultados esperados, al igual, se presentaron incoherencias en el cumplimiento del presupuesto ejecutado, versus el cumplimiento de las metas en términos de magnitud, ya que el total de los recursos que se ejecutaron en el Plan de desarrollo Bogotá Positiva presentaron una ejecución del 100%, contradiciendo con los niveles de cumplimiento dichas meta.

Se presentaron diferencias en la información reportada por la entidad en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN) frente a la información presentada en el informe de Balance Social de algunas de las metas.

*2.3.2.3.2. Indicadores*

La entidad describió los indicadores que estableció para realizar el seguimiento de las acciones sobre el problema y el cumplimiento de los objetivos al igual que las variables que intervinieron.

*2.3.2.3.3. Presupuesto Ejecutado*

La entidad dentro del informe presento el siguiente presupuesto ejecutado:

**CUADRO 7**  
**APROPIACIÓN PRESUPUESTAL DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE TRANSMILENIO S.A.**  
**PARA 2012 (INCLUYE BOGOTÁ POSITIVA Y BOGOTÁ HUMANA)**

CODIGO	PROYECTOS		APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJEC.
7223	OPERACION	Y	208.309.262.162	169.497.389.237	81,37%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CODIGO	PROYECTOS	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJEC.
	CONTROL DEL SISTEMA			
7251	GESTION DE INFRAESTRUCTURA	1.261.175.008.078	962.790.730.706	76,34%
7266	CAPACITACION SISTEMA TRANSMILENIO	14.313.800.967	14.313.800.967	100%
0071	COMUNICACIÓN Y CAPACITACION DEL SITP	8.947.447.229	3.166.939.508	35,39%
7225	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	4.093.643.745	2.876.191.196	70,26%

Fuente: Ejecución Presupuestal 2012 Transmilenio S.A

2.3.2.3.4. *Las siguientes son las Limitaciones y problemas del proyecto que presenta la entidad:*

- Una ruta crítica que se ha tenido en el proceso de implementación del SITP, y en general uno de los elementos que ha generado el ajuste del cronograma de implementación ha sido la unificación de la tarjeta, teniendo en cuenta que tener dos (2) operadores de recaudo y por ende dos sistemas de tarjetas no permiten que en diferentes zonas de la ciudad se dé la integración entre servicios del SITP y servicios troncales de la Fase I y la Fase II. Con base en lo anterior, la empresa se encuentra en negociaciones con los dos (2) operadores de recaudo, para lograr la total integración a través de una sola tarjeta.
- Para el tema de la tarifa diferencial para adultos mayores y personas en condición de discapacidad, la principal dificultad radica en la limitación anteriormente mencionada (la no integración del medio de pago), lo cual limita el acceso a este beneficio solo a Fase III y el componente zonal.
- Una limitación importante del proyecto 7251 – Gestión de infraestructura, tiene que ver con el presupuesto disponible para el desarrollo de las obras planteadas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana (construcción de troncal Av. Boyacá, obras de integración, conexiones y Cables aéreos). Ya que se cuenta con estos recursos si a la Administración Distrital y en particular a la Secretaría Distrital de Hacienda, le es aprobado por el Concejo de Bogotá, el cupo de endeudamiento para las vigencias siguientes.

Las limitaciones se presentaron en algunos casos por la falta de control y seguimiento de los recursos que entrega Transmilenio al IDU para la ejecución de las obras, lo que impidió el cumplimiento del cronograma de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público.

*2.3.2.3.5. Efectos del proyecto y/o acciones sobre el problema.*

La entidad presenta en su informe una serie de cambios, modificaciones, efectos o impactos logrados sobre el problema mediante los instrumentos implementados para atenderlo de los cuales se pueden resaltar los siguientes:

- Modificación del recorrido de tres (3) servicios que circulaban por la Caracas y se trasladaron a la troncal de la NQS.
- Redistribución de Servicios en estación Alcalá.
- Inicio operación retorno en Alcalá.
- Inicio operación ruta La Fiscala de Portal Usme.
- Inicio operación ruta Engativá Centro, Estancia, Zona Franca, Villa Amalia, Aeropuerto de Portal Eldorado.
- Inicio operación ruta Altamira, Península del Portal 20 de julio.
- Inicio operación ruta Tibabita de Portal Norte.
- Implementación de la Operación de 10 zonas del SITP mediante las herramientas dispuestas por el SIRCI.

La implementación de mejoras operacionales en el Sistema Transmilenio, significó la disminución real de los tiempos de viaje de los usuarios, así como, la disminución de algunos eventos operativos que afectan los niveles de congestión en buses y estaciones.

Transmilenio S.A. a través de la base de datos de quejas y reclamos de los usuarios, obtiene un estimativo del impacto de las acciones de mejora adelantadas en términos de tiempos de espera y la cantidad de personas por bus, lleva un consolidado de quejas y reclamos y se hace permanente seguimiento, para verificar si el número de quejas y reclamos disminuye inmediatamente después implementar estas acciones.

La entidad presentó dentro del informe una serie acciones, logradas en 2012 en aspectos de infraestructura.

Finalmente, la entrega de la infraestructura de Fase III por parte el IDU, entidad encargada de la construcción, obligó a iniciar operación de forma gradual en la medida en que se contaba con cada una de las estaciones. Aún está pendiente la puesta en funcionamiento de cuatro (4) estaciones a febrero del 2013.

*2.3.2.3.6. Población o unidades de focalización atendidas.*

A diciembre del año 2012 la entidad logró atender 1.808.062 viajes promedio día hábil.

2.3.2.3.7. *Población o unidades de focalización sin atender.*

Teniendo en cuenta que la entidad proyectó la atención del 33% de los viajes totales que se espera transportar con el SITP a 2016, (Fuente: Subgerencia Técnica y de Servicios TMSA) este valor corresponde a lo efectivamente alcanzado durante el 2012, no se presentan unidades de focalización (viajes de transporte público) sin atender.

2.3.2.3.8. *Población o unidades de focalización que requieren al bien o servicio al final de la vigencia*

Teniendo en cuenta que la entidad proyectó la atención del 33% de los viajes en transporte público esperados con el SITP, y que al finalizar el año 2012 esta cuenta con un avance igual a esta proyección, la población o unidades de focalización sin atender serían del 0% de viajes en transporte público.

2.3.2.3.9. *Otras acciones implementadas para la solución de las problemáticas*

La entidad no relaciona dentro del informe de Balance Social 2012, si existieron, resultados y logros alcanzados mediante otras acciones desarrolladas por la entidad que no están establecidas dentro del plan de desarrollo pero que permiten dar operatividad y cumplimiento a las políticas de la Administración.

2.3.2.3.10. *Diagnostico final del problema*

Teniendo en cuenta que desde el inicio de su operación, el Sistema Transmilenio ha afrontado el reto de atender importantes volúmenes de pasajeros, llegando a transportar en el 2012, con 107 km de corredores troncales y 141 estaciones, un promedio de 1.788.740 pasajeros en día hábil, mientras que la operación zonal del SITP, un promedio de 19.322 pasajeros en día hábil, para un total de 1.808.062 pasajeros en promedio, en día hábil.

Actualmente, el Sistema ha atendido esta demanda mediante una estructura de servicios que se ha podido adaptar a los requerimientos de la hora pico, y se ha ampliado la cobertura del sistema a las zonas de Engativá y Fontibón, a través de la entrada en funcionamiento de Fase III. Igualmente, se espera que aumente el uso de las rutas complementarias, urbanas y especiales del SITP, gradualmente al igual que su implementación.

Frente a los inconvenientes en materia de movilidad que afronta la ciudad se puede afirmar que la entidad presenta dificultades para la solución de los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

inconvenientes de operación del Sistema Transmilenio y la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público y la adopción del Plan Maestro de Movilidad, lo que no ha permitido la articulación de los diferentes modos de transporte y por ende la regulación del servicio.

No se observa dentro la atención del problema, información y datos sobre la calidad del servicio, lo que permite establecer que el problema puede estar atendido pero sin las condiciones requeridas, de conformidad con las quejas del servicio conocidas a través de los distintos medios informativos.

Falta una sincronización y una mejor planeación por parte de las entidades responsables en el cumplimiento de las metas, que permita que la ejecución de los proyectos, arroje mejores resultados y contribuyan a dar soluciones a la problemática en términos de movilidad.

Podemos señalar que en general exceptuando la observación presentada dentro del informe de Plan de Desarrollo, el informe sigue la metodología establecida por la Contraloría de Bogotá para su presentación y la evaluación.

## 2.4. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

De acuerdo al objetivo fijado en el Memorando de Asignación de Auditoría el cual se enmarcan los lineamientos establecidos por la Alta Dirección en el PAD 2013, la evaluación de este componente se encamina a emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados contables y conceptuar sobre el Sistema de Control Interno Contable, de conformidad con las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación y demás disposiciones pertinentes, verificando el cumplimiento de los postulados, entre ellos el de utilidad social.

El análisis requirió la aplicación de pruebas a los registros y documentos soportes, así como a los libros contables, con el fin de obtener evidencia suficiente para fundamentar la opinión, de otra parte se verificó el Sistema de Control Interno contable, con el fin de conceptuar sobre su confiabilidad.

Las cuentas seleccionadas fueron: Caja, Depósitos en Instituciones Financieras, Inversiones Administración de Liquidez, Deudores Recursos Entregados en Administración, Avances y Anticipos para Construcción de Infraestructura, Otros Deudores, Terrenos, Bienes de Beneficio y Uso Público Red de Carreteras, Cuentas por pagar Recursos Recibidos en Administración, Otras cuentas por pagar, Créditos Judiciales, Provisión para Contingencias e Ingresos Recibidos por Anticipado. Las cuentas de Ingresos y Gastos se evaluarán de acuerdo a su

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

relación con las cuentas del Balance. De las cuentas de orden se evaluará Obligaciones Contingentes Litigios y Demandas.

2.4.1. Activo

A diciembre 31 el activo total ascendió a \$1.561.021.3 millones y representa los bienes y derechos de los cuales se espera que generen beneficios económicos, a la entidad.

2.4.1.1. Caja.

Este rubro reflejó durante la vigencia, el movimiento de los recursos asignados a la caja menor de la entidad, cuyo monto fue fijado por la Resolución 008 de 2012 en \$8.0 millones, destinados a atender erogaciones urgentes, imprescindibles, imprevistas e inaplazables, y cuya liquidación definitiva se realiza al cierre de la vigencia de acuerdo a la normatividad vigente.

2.4.1.2. Depósitos en Instituciones Financieras:

Al cierre de la vigencia presentó un saldo de \$502.104.2 millones que representa el 32.17% del total del activo, conformado por cuentas corrientes por valor de \$54.122.2 millones y cuentas de ahorro por valor de \$447.982.0 millones.

Los saldos de las cuentas bancarias, reflejados en los estados contables han sido debidamente conciliados, se verificaron selectivamente tanto ingresos como egresos observando un registro adecuado de los mismos.

2.4.1.3. Inversiones Administración de Liquidez:

Refleja un saldo de \$20.427.9 millones que representan el 1.3% del total del activo, las inversiones constituidas por la entidad son de renta fija, representadas en Inversiones a largo plazo en TES por valor de \$1.500.0 millones, e inversiones a corto plazo en CDTs por valor de \$18.188.8 millones, con una valoración precios de mercado de \$739.1 millones.

La entidad cumple con los procedimientos establecidos para el manejo y control del Portafolio de Inversiones.

2.4.1.4. Deudores Recursos Entregados en Administración:

Al cierre de la vigencia, presentó un saldo de \$114.088.7 millones que equivale al 7.31% del total del Activo, en este rubro se registran los recursos entregados para ser administrados por terceros, entre ellos, los más representativos son la Fiducia

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fondo de Contingencia por \$32.049.3 millones, constituida con HSBC para administrar los recursos del Fondo de Contingencias del Sistema Transmilenio y la Fiducia Recursos Soacha por \$76.043.0 millones, constituida con Alianza Fiduciaria, administra los recursos entregados por la Nación, Soacha y el Departamento de Cundinamarca para la construcción del Sistema Transmilenio hasta el municipio de Soacha, como extensión de la Troncal Norte Quito Sur.

*2.4.1.5. Avances y Anticipos para Construcción de Infraestructura*

Esta cuenta refleja los valores girados a contratistas para desarrollar las obras de infraestructura de la Fase III de Transmilenio al cierre de la vigencia asciende a \$29.145.0, millones conformado así:

**CUADRO 8  
ANTICIPOS A DICIEMBRE 31 DE 2011**

Cifras en millones de pesos

CONTRATO	TERCERO	VALOR
44/2010	Ingenieros Constructores e Interventores SAINC	9.029.0
137/2007	Unión Temporal Transvial	3.013.1
033/2010	Sociedad Transmilenio Carrera 7 SC SAS	14.702.7
138/2007	Infraestructuras Urbanas S. A.	1.770.8
19/2012	Consorcio Proviales	629.3

Fuente: Subgerencia Económica de Transmilenio S.A

Se solicitó al Instituto de Desarrollo Urbano, información sobre el manejo de los anticipos de los contratos IDU- 033 de 2010 y el contrato IDU-19-12, de lo cual se estableció lo siguiente:

***2.4.1.5.1. Hallazgo administrativo, por falta de coordinación Interinstitucional, entre el ente gestor Transmilenio S.A y el ejecutor IDU, en el intercambio de información financiera.***

Contrato No. 033 de 2010, con la firma Sociedad Transmilenio Cra.7 SC SAS cuyo objeto es la actualización de estudios y diseños y la adecuación de la carrera 7ª al sistema Transmilenio en el tramo comprendido entre la calle 34 y la calle 72 y el tramo de la calle 72 entre la Carrera 7 y la troncal de la Caracas, se solicitó copia de los extractos bancarios correspondientes al manejo del anticipo desde la fecha de giro de los recursos, así como los soportes de ejecución del mismo.

En su respuesta el IDU, enuncia que se han realizado tres amortizaciones del anticipo por valor de \$2.640.6 millones; en los registro contables de Transmilenio S.A. solo se evidenció el registro de una por valor de \$833.4 millones, observándose, que se han cruzado comunicaciones entre las dos entidades sin que a la fecha se halla recibido en Transmilenio los soportes correspondientes,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

para realizar los registros contables de las dos amortizaciones iniciales por valor de \$1.807.2 millones, lo que genera incertidumbre en el saldo presentado al cierre de la vigencia en la cuenta anticipos por valor de \$14.702.7 millones y su correlativa Bienes de Beneficio y Uso Público.

Lo anterior tiene su causa en la falta de coordinación interinstitucional, e incide en la información contable, dado que no se cuenta con los documentos soportes idóneos, para realizar los correspondientes registros oportunamente, e incumple lo establecido en el PGCP numeral 2.7. Características de la información contable, *“Verificabilidad, la información es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación”*.

La entidad mediante oficio 2013EE4354 del 18 de abril del 2012 : enuncia que Transmilenio “... ha realizado la gestión oportunamente tal como se evidencia en oficio enviado al IDU radicado bajo el número 2012 5260599722 el pasado 18 de octubre de 2012, donde se le precisa que no ha remitido los documentos soportes para la legalización del segundo giro con cargo al anticipo....”

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

De acuerdo con lo expuesto la situación observada no fue desvirtuada, dado que el oficio al que se hace referencia es del mes de octubre de 2012 y las amortizaciones pendientes corresponden a la vigencia 2011, con lo que se constituye un hallazgo administrativo por la falta de coordinación y oportunidad en el intercambio de información entre las dos entidades, y a la fecha de esta auditoría, no se ha aclarado la situación ni se han realizado los registros correspondientes.

2.4.1.5.2. Contrato IDU -19-12 celebrado con Consorcio Proviales, cuyo objeto es la construcción de paraderos, señales y obras civiles para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- en Bogotá D.C., se solicitó informar la aplicación del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011.

El IDU informa, que de acuerdo a lo establecido en el inciso 2 de la cláusula 2 del contrato, el contratista constituyó con la Fiduciaria Bancolombia una fiducia de administración y pagos, para el manejo de los recursos del anticipo.

Así mismo, enuncia que con base en el inciso No. 8 de la cláusula 2 del contrato el anticipo es del 10% del valor de la construcción de obras civiles, incluyendo el AIU, que ascendió a \$629.3 millones, efectuados los descuentos de ley para este tipo de pagos el valor girado por Transmilenio S.A fue de \$597.8 millones, suma que fue confirmada por el IDU en su respuesta, aclarando que a la fecha no se han

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

realizado amortizaciones. No obstante lo anterior, refiere que están en trámite de desembolsos solicitudes por valor de \$523.7 millones.

*2.4.1.6. Otros Deudores:*

Al cierre de la vigencia presenta un saldo \$68.835.6 millones, que representan el 4.4% del total del activo, la subcuenta más representativa es Reintegro Titularización Fiducolombia por valor de \$61.595.9 millones y registra el valor pendiente por reintegrar el patrimonio autónomo fase III por los recursos no colocados de la titularización.

*2.4.1.7. Terrenos:*

Su saldo a 31 de diciembre es de \$17.303.9 millones, que representan el 1.11% del total del activo, y corresponden el valor de los terrenos adquiridos mediante el convenio con la ERU, para el proyecto estación central.

*2.4.1.8. Bienes de Beneficio y Uso Público Red de Carreteras:*

A diciembre 31 asciende a \$621.252.4 millones que representan el 39.8% del total del activo, en esta cuenta se registra los costos relacionados con la infraestructura del Sistema Transmilenio, los bienes financiados directamente con los recursos del convenio Nación Distrito, son trasladados mensualmente al IDU, en cumplimiento a lo establecido en la circular del CONFIS No.004 de 2010.

Los costos de Infraestructura de la Fase III que han sido financiados con recursos de la titularización, se trasladan en la medida que la Nación y el Distrito entrega los recursos cedidos al Patrimonio Autónomo Transmilenio Fase III.

*2.4.2. Pasivo:*

Al cierre del 2012, ascendió a \$1.010.305.5 millones, que registran el valor total de las obligaciones ciertas o estimadas de la entidad.

*2.4.2.1. Recursos Recibidos en Administración.*

Al cierre de la vigencia refleja un saldo de \$117.828.9 millones, que representan el 11.66% del total del pasivo y refleja el valor de los recursos recibidos en administración de los diferentes entes públicos y privados, destinados a atender el pago de obligaciones contractuales, conformada por: Convenio 20 de 2001 por \$32.796.3 millones, Convenio Soacha por \$76.043.0 millones, Recursos de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Operadores de concesión SITP por \$3.996.0 millones y Secretaria de Hacienda-Tarifa Discapacitados por \$4.993.7 millones.

*2.4.2.2. Otras cuentas por pagar:*

Corresponde al valor de pagos acumulados vigencias 2011-2012 realizados directamente por Transmilenio y no por el esquema de financiación de Fase III, en razón a la no colocación de recursos durante las dos vigencias. Al cierre de la vigencia presentó un saldo de \$61.595.9 millones que representan el 6.40% del total del pasivo.

*2.4.2.3. Provisión para Contingencias.*

Refleja el valor reportado por el Sistema de Procesos Judiciales SIPROJ de las sentencias falladas en contra de la entidad, ya sea en primera o segunda instancia, al cierre de la vigencia presenta un saldo de \$44.4 millones.

La entidad cumple el procedimiento establecido en el Manual para las Obligaciones Contingentes, durante la vigencia presentó movimiento en la cuenta Créditos Judiciales por valor de \$50.9 millones y no se iniciaron acciones de repetición, contra ningún funcionario de la entidad.

*2.4.2.4. Ingresos recibidos por anticipado.*

A diciembre 31 de 2012 presenta un saldo de \$800.549.0 millones que representan el 79.24% del total del pasivo y refleja los ingresos recibidos del proceso de titularización de las vigencias futuras (2010-2016) de la Nación – Distrito, para financiar la obras de Transmilenio Fase III.

Se han llevado a cabo cinco titularizaciones para lo cual se constituyó el patrimonio autónomo Transmilenio fase III.

*2.4.3. Patrimonio.*

Al cierre de la vigencia ascendió a un valor de \$524.062.6 millones, conformado por: Capital Suscrito y Pagado \$10.306.9 millones, Reservas \$61.261.3 millones, Superávit por Donación \$109.7 millones, Superávit por Valorización \$3.873.1 millones, Patrimonio Institucional Incorporado \$ 56.9 millones y Recursos de Cofinanciación por \$448.454.5 millones que representa el 85.57% del total del patrimonio y refleja el saldo de los recursos entregados por la Nación y el Distrito para la financiación de la Infraestructura del sistema Transmilenio.

#### 2.4.4. Cuentas de Orden Acreedoras.

##### 2.4.4.1. Obligaciones Contingentes:

Obligaciones Contingentes Litigios y Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos:

Este saldo refleja el valor del contingente judicial por valor de \$1.388.639.5 millones conformado así: Civiles por \$34.0 millones, Laborales \$49.2 millones y Administrativos por valor de \$1.388.554.3 millones.

##### 2.4.4.2. Otras Cuentas Acreedoras de Control:

Al cierre de la vigencia presenta un saldo de \$3.135.722.4 millones y refleja el valor total de las pretensiones iniciales de los demandantes, la entidad tiene ciento dieciocho (118) procesos judiciales, distribuidos en: un (1) proceso civil por valor de \$180.0 millones, tres procesos penales por \$38.9 millones, trece (13) procesos laborales por \$232.9 millones, once (11) conciliaciones extrajudiciales por \$1.059.2 millones y noventa (90) procesos administrativos por \$3.134.211.4. millones

#### 2.4.5. Estado de Actividad Financiera, Económica y Social.

##### 2.4.5.1. Ingresos.

A diciembre 31 de 2012 los Ingresos por Venta de Servicios asciende a \$56.696.3 millones, conformado por Servicios de Transporte por valor de \$55.493.2, Otros Servicios \$1.218.8 millones y Devoluciones, Rebajas y Descuentos en Ventas por valor de \$15.7 millones

Así mismo, Transferencias para proyectos de inversión por \$150.000.0 millones, que corresponden a las transferencias del Distrito distribuidas así: \$50.000.0 millones para cubrir compromisos del Sistema Integrado de Transporte Público y \$100.000.0 millones destinados a cubrir el Diferencial Tarifario.

De otra parte, se obtuvieron Otros Ingresos por valor \$5.512.4 millones de los cuales los más representativos son los Financieros por \$4.547.8 millones, que representan el 82.5% del total de este rubro y registran los intereses generados en las cuentas bancarias, los rendimientos financieros por los recursos entregados a la fiducia del fondo de contingencia y la valoración a precios de mercado de las inversiones financieras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los ingresos Operacionales y no operacionales durante la vigencia 2012, tuvieron un aumento significativo, teniendo en cuenta el registro de las Transferencia de la Secretaria de Hacienda, en aplicación del concepto emitido por el Contador General del Distrito que enuncia que el PGCP en el párrafo 278, numeral 9.1.4.1. *“Las transferencias comprenden los recursos originados en traslados sin contraprestación alguna, efectuados entre las entidades contables públicas de los diversos niveles y sectores”...*

Con base en lo anterior y dado que la Secretaria de Hacienda entrega recursos con destino a Transmilenio para atender, entre otros, gastos de publicidad y mercadeo, el Fondo de estabilización Tarifaria y las tarifas diferenciales, sin que sea necesaria una contraprestación directa por parte de Transmilenio, se reconocerán contablemente como transferencias, tanto en la entidad de origen como en la receptora.

#### 2.4.5.2. Gastos.

La entidad a 31 de diciembre refleja Gastos administración por \$15.339.1 millones, Gastos de Operación por \$51.091.3 millones, Gastos Provisiones, Agotamiento, Depreciación y Amortizaciones por \$15.621.4 millones, y Otros Gastos por \$103.503.5 millones.

En concordancia con el concepto emitido por el Contador General del Distrito, el comportamiento de los Gastos también refleja un aumento significativo, en el rubro Otros Gastos, subcuentas Fondo de Estabilización Tarifaria por \$24.635.8 millones y Diferencial Tarifario por \$77.260.1 millones, que se ocasionaron durante el periodo, por la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.

El resultado del ejercicio, se determinó una utilidad por valor de \$26.653.3 millones, la cual tuvo una variación significativa con respecto al periodo anterior y se originó principalmente por la aplicación del concepto emitido por el Contador General del Distrito, observándose aumentos significativos tanto en ingresos como en gastos, pero estos últimos en menor proporción.

#### 2.4.6. Evaluación del Sistema de Control Interno Contable.

De acuerdo con la Resolución Orgánica 5799 y 5993 de diciembre 15 de 2006 y septiembre 17 de 2008 respectivamente, que reglamentan la rendición de cuenta que debe presentarse a la Contraloría General de la República, y como resultado de la aplicación del formulario No. 2 y de la evaluación realizada se pudo establecer:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El área contable, a la fecha de revisión se encuentra en la etapa de consolidar el grupo de profesionales que apoyarán el proceso, para que se pueda realizar una adecuada segregación de funciones, en consideración a que actualmente toda la responsabilidad está en cabeza de la contadora.

Se culminó, la actualización a los manuales de procedimientos relacionados con la información financiera, quedando pendiente su adopción, así mismo, falta la revisión y actualización del mapa de riesgos y de la Resolución que crea el Comité de Inversiones de la entidad.

Para el registro, preparación y presentación de la información contable aplica lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública y la normatividad aplicable.

Cuenta con libros de contabilidad debidamente registrados de acuerdo a lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, los archivos y documentos están organizados, lo que permite tener acceso a ellos oportunamente.

Existe integración con las diferentes aéreas que proporcionan información a contabilidad, tales como tesorería, y presupuesto, se realiza permanentemente procesos de conciliación.

**Conclusión:**

De acuerdo con el resultado de la evaluación realizada y dado que no se presentaron deficiencias de control relevantes que incidan de manera significativa en la consistencia de la información, se concluye que el control interno contable es **Confiable**.

2.4.7. Informe de Tesorería e Inversiones Financieras.

Se verificó, que las cuentas de ahorro y corrientes de la entidad se encuentran activas y no presentan embargos a diciembre 31 de 2012. Los saldos presentados en las cuentas bancarias según Tesorería son los siguientes:

**CUADRO 9**  
**CONFORMACIÓN CUENTAS CORRIENTES Y DE AHORRO**  
**A 31-12-2012**

Cifras en pesos

Entidad Financiera	No. Cuenta	Saldo 31-12-12	Entidad Financiera	No. Cuenta	Saldo 31-12-12
Banco BBVA	144-008299	0	Banco BBVA	144-046-166	1.703.183.383
Banco de	268-00404-1	53.648.432.961	Banco de	288-80986-6	18.021.762.336

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Entidad Financiera	No. Cuenta	Saldo 31-12-12	Entidad Financiera	No. Cuenta	Saldo 31-12-12
Occidente			Occidente		
Banco de Occidente	256-05636-7	42.586.930	Davivienda	4502-0002-387-4	405.730.972.137
Davivienda	4502-6999-969-1	395.980.418	Davivienda	4502-0003-6496	22.526.068.865
Davivienda	4502-6999-922-0	35.196.459	<b>TOTAL</b>		<b>447.981.986.721</b>
<b>TOTAL</b>		<b>54.122.196.769</b>			

Fuente: Subgerencia Económica – Transmilenio

El saldo en cuenta corrientes fue de \$54.122.2 millones y en cuentas de ahorros de \$447.982.0 millones para un total de \$502.104.2 millones, la gran cantidad de recursos en entidades financieras se debe, entre otros aspectos, a la baja ejecución de proyectos que se tenían previstos para esta vigencia y a los recursos que respaldan los compromisos constituidos como cuentas por pagar.

En cuanto al manejo de la caja menor la entidad expidió la Resolución 008 de 2012, por la cual se constituyó y reglamentó, el fondo fijo de caja menor, observando un adecuado manejo de la misma.

El portafolio de la entidad está conformado por Inversiones de Renta Fija así:

**CUADRO 10  
PORTAFOLIO INVERSIONES 2012**

Cifras en pesos

ENTIDAD	CLASE DE TITULO	VALOR NOMINAL	DIAS	TASA FECTIVA	FECHA COMPRA	FECHA DE VENCIMIENTO
MINISTERIO DE HACIENDA	TES	1.000.000.000	3222	8.33%	30/09/2005	12/09/2014
MINISTERIO DE HACIENDA	TES	500.000.000	3184	9.23%	08/11/2005	12/09/2014
BANCO CORBANCA	CDT	3.937.471.897	181	8.30%	24/08/2012	25/02/2012
HSBC	CDT	3.714.310.657	181	6.25%	24/08/2012	25/02/2013
BANCO BBVA	CDT	2.603.783.281	178	6.20%	24/09/2012	22/03/2013
BANCO SUDAMERIS	CDT	3.935.000.000	180	6.15%	23/10/2012	23/04/2012
BANCO HELM BANK	CDT	3.998.221.459	180	5.95	27/11/2012	27/05/2013

Fuente: Transmilenio S.A.

Se observan dos clases de inversiones: Permanentes conformadas por títulos de tesorería (TES) emitidos por el Ministerio de Hacienda, con vencimiento a largo plazo por valor de \$1.500.000.000, y Temporales, representadas en certificados de depósito a término (CDTs) emitidos por Instituciones financieras, con vencimiento

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

a corto plazo por valor de \$18.188.78 millones, con una valoración a precios de mercado de \$739.08 millones.

El manejo del Portafolio busca optimizar los excedentes financieros, sin embargo, durante la vigencia la entidad no destinó nuevos recursos para colocar en inversiones, en cada vencimiento constituyó un nuevo título incluyendo los rendimientos generados por el título vencido.

Es importante aclarar, que la Resolución No.085 de 2000, por la cual se definen y reglamentan las Inversiones, esta desactualizada dado que no se encuentra en consonancia con la nueva estructura organizacional. Actualmente, teniendo en cuenta el manual de funciones, los responsables de la colocación de los recursos son el Subgerente Económico y el Tesorero General.

En cumplimiento de la normatividad vigente, aplican los criterios de seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación del riesgo, las operaciones se realizaron teniendo en cuenta los niveles de concentración, cupo y la calificación de riesgo de cada emisor, informada por el Comité de Riesgos de Inversión de la Secretaria de Hacienda Distrital, la fuente de recursos para constituir las inversiones son recursos propios y rendimientos financieros generados por las mismas.

Durante la vigencia la entidad presentó Ingresos Financieros por valor de \$4.547.73 millones y Gastos Financieros por valor de \$57.26 millones.

#### 2.4.8. Titularización:

La titularización es el proceso de financiamiento público que se adoptó para realizar las obras de la Fase III del Sistema Transmilenio, que consistió en la cesión de derechos económicos de las vigencias futuras no comprometidas del convenio Nación Distrito, para respaldar la emisión de títulos de contenido crediticio los cuales fueron negociados en bolsa.

A continuación se relacionan las vigencias futuras titularizadas, transferidas, por la Nación y el Distrito directamente a la Fiduciaria Bancolombia S.A. que administra el Patrimonio Autónomo Transmilenio Fase III:

**CUADRO 11**  
**VIGENCIAS FUTURAS 2010-2016**

Cifras en millones de pesos constantes de 2007

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Porcentaje
Nación	8.297	42.454	250.933	250.933	250.933	250.933	63.546	1.118.029	66%
Distrito	23.055	24.854	106.269	105.848	103.603	108.220	105.132	576.982	34%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>31.352</b>	<b>67.308</b>	<b>357.202</b>	<b>356.781</b>	<b>354.536</b>	<b>359.153</b>	<b>168.678</b>	<b>1.695.011</b>	<b>100%</b>

Fuente: Transmilenio S.A.

Se realizaron seis colocaciones de títulos así:

**CUADRO 12  
TITULARIZACIÓN 2009-2012**

Cifras en pesos

COLOCACIONES	TOTAL INGRESOS
PRIMERA SUBASTA JUN. 18/09	279.190.4
SEGUNDA SUBASTA SEP. 8/09	308.384.1
TERCERA SUBASTA NOV. 18/09	285.010.7
CUARTA SUBASTA MAYO 20/10	137.832.1
QUINTA SUBASTA JUL.22/10	118.054.5
SEXTA SUBASTA FEB./12	111.774.8
<b>TOTAL</b>	<b>1.240.246.6</b>

Estos valores incluyen la prima en colocación de títulos.  
Fuente: Transmilenio S.A.

Como se puede observar durante el 2011 no se realizaron colocaciones y de acuerdo con el informe de gestión, los acontecimientos que sobrevinieron entre febrero y mayo de 2010 en relación con las obras de la fase III obligaron a suspender las subastas dadas las inquietudes de los inversionistas.

En la vigencia 2012 se llevó a cabo la sexta subasta y de acuerdo a lo informado por la entidad *“La última colocación de títulos fue suspendida por el Control de Advertencia emitido por la Contraloría General de la Nación, el cual advierte sobre “...La utilización inapropiada de la figura de vigencias futuras aplicándolas a los ingresos y no a los gastos, ocasionando un incremento desproporcionado de los niveles de endeudamiento de los entes territoriales.”*

Así mismo enuncia, *“que dichas vigencias futuras, fueron utilizadas para emisiones de títulos cuyo subyacente reposa en la anticipación de ingresos futuros,”* caso que se aplica a Transmilenio S.A., dado que, este fue el esquema utilizado para llevar a cabo la Titularización, por lo anterior los recursos del convenio Nación-Distrito hasta el 2016, no están disponibles para proyectos de infraestructura, sino que están destinados a garantizar el pago a los tenedores de los títulos.

En cuanto a los rendimientos financieros, cancelados a los inversionistas, vale la pena precisar que dichos recursos provienen de las transferencias de la Nación y el Distrito a la Fiducia y el valor pagado a diciembre de 2012 fue de \$175.833.6 millones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A continuación se relacionan los ingresos y gastos, del proceso de titularización a diciembre de 2012:

**CUADRO 13  
CUADRO RESUMEN INGRESOS-EGRESOS  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2012**

Cifras en millones de pesos

INGRESOS	VALOR
Ingresos por colocaciones más prima en colocación	1.240.246.5
Rendimientos financieros subcuenta de pagos años 2009,2010, 2011 y 2012	20.720.3
Traslado de Transmilenio a la Fiducia por el gravamen a los movimientos financieros generado por los recursos de la 1,2,3 y 4 colocación y la primas. Se incluyen los gastos bancarios	4.513.9
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>1.265.480.7</b>
<b>GASTOS</b>	
Contratos de Construcción	901.383.5
Intereses préstamo para anticipos	22.265.3
Contratos de Interventoría	54.390.2
Contratos construcción interventoría 2011 (reintegro Transmilenio)	119.615.1
Adquisición de Predios a Diciembre de 2010	150.720.5
Adquisición de Predios a Diciembre de 2011 (reintegro Transmilenio)	1.755.0
Gravamen movimientos financieros, comisiones , IVA	4.522.1
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>1.254.651.7</b>
<b>SALDO A DICIEMBRE DE 2012</b>	<b>10.829.0</b>

Fuente: Transmilenio S.A.

De acuerdo a lo anterior en el 2011, fue necesario que Transmilenio S.A. hiciera traslado de recursos al Patrimonio Autónomo con el fin de cubrir erogaciones tanto de contratos de construcción como en adquisición de predios, evidenciando que el no llevar a cabo las subastas tal y como se tenía previsto, incidió significativamente en la financiación de las obras de la Fase III del sistema Transmilenio.

## 2.5. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO

Mediante Resolución 636 de diciembre 23 de 2011, se liquidó el presupuesto de gastos e inversión, para la Empresa de Transporte del Tercer Milenio “Transmilenio S.A.”, vigencia 2012 por \$1.556.651.37 millones.

### 2.5.1. Ejecución de Ingresos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El presupuesto inicial de ingresos para el 2012 ascendió a \$1.393.044.60 millones, se adicionó en \$163.606.76 millones, quedando un presupuesto definitivo de \$1.556.651.37 millones.

La ejecución de los ingresos fue de \$1.379.113.59 millones que corresponde al 89%, dejando de recaudar \$177.537.78 millones, cifra que supera en \$13.931.01 millones los recursos adicionados al presupuesto inicial, lo cual indica que la proyección de los Ingresos y las adiciones no se ajustaron a la ejecución real de los mismos

En el cuadro que sigue se muestra el comportamiento de los ingresos en el periodo objeto de análisis.

**CUADRO 14**

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO "TRANSMILENIO S.A"					
EJECUCION DE INGRESOS 2012.					
RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL (\$)	MODIFICACIONES (\$)	PRESUPUESTO DEFINITIVO (\$)	TOTAL RECAUDO (\$)	% EJECUCION
Disponibilidad Inicial	549.790.186.674,0	-101.843.268.227,0	447.946.918.447,0	447.946.918.447,0	100,0
<b>INGRESOS</b>	843.254.417.326,0	265.450.037.488,0	1.108.704.454.814,0	931.166.674.370,6	84,0
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	67.344.939.471,0	-10.006.223.658,0	57.338.715.813,0	55.596.577.125,2	96,9
Ingresos de explotación	67.344.939.471,0	-10.006.223.658,0	57.338.715.813,0	55.596.577.125,2	96,9
Participaciones	63.442.215.591,0	-10.006.223.658,0	53.435.991.933,0	50.814.757.388,0	95,0
Multas	50.900.000,0	51.457.891,0	102.357.891,0	102.732.342,0	100,4
Otros ingresos de explotación	3.902.723.880,0	0,0	3.902.723.880,0	4.781.819.737,2	122,5
<b>TRANSFERENCIAS</b>	743.709.477.855,0	187.060.565.063,0	930.770.042.918,0	742.794.089.450,0	79,8
Nación	303.098.197.479,0	154.828.958.184,0	457.927.155.663,0	298.012.833.296,0	65,0
Administración Central	438.066.876.000,0	-19.511.312.114,0	418.555.563.886,0	390.136.159.458,0	93,2
Otras transferencias	2.544.404.376,0	51.742.918.993,0	54.287.323.369,0	54.645.096.696,0	100,6
Convenio Soacha del 10 de septiembre	0,0	52.084.048.311,0	52.084.048.311,0	52.084.048.311,0	100,0
Convenio Soacha del 10 de septiembre	2.544.404.376,0	-341.129.318,0	2.203.275.058,0	2.561.048.385,0	116,2
<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	32.200.000.000,0	88.395.696.083,0	120.595.696.083,0	132.776.007.795,4	110,1
Rendimientos por operaciones financieras	1.000.000.000,0	0,0	1.000.000.000,0	17.409.698.922,7	1.740,9
Recursos de titularización	0,0	115.930.746.359,0	115.930.746.359,0	112.896.328.868,7	97,4
Otros recursos de capital	31.200.000.000,0	-27.535.050.276,0	3.664.949.724,0	2.469.980.004,0	67,3
<b>Total</b>	<b>1.393.044.604.000,0</b>	<b>163.606.769.261,0</b>	<b>1.556.651.373.261,0</b>	<b>1.379.113.592.817,6</b>	<b>89%</b>

Fuente. Ejecuciones de Ingresos 2012 reportada por la entidad

El presupuesto de ingresos en febrero del 2013 se afectó en los rubros de inversión con una suspensión de \$80.000.00 millones, a principios de junio con la armonización presupuestal se levantó la suspensión, pero al finales de junio nuevamente se suspendió en la misma cantidad, suspensión que fue levantada en 3 oportunidades, en octubre, septiembre y noviembre hasta cumplir con la totalidad del monto suspendido. En el ítem de modificaciones al presupuesto se detallan estas modificaciones.

## 2.5.2. Ejecución de Gastos e Inversión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El presupuesto de gastos e inversión ascendió a los \$1.556.651.37 millones, de los cuales \$1.496.839.16 millones se asignaron para gastos de inversión es decir, el 73%, denotándose un ejecución total \$1.188.666.79 millones que equivale al 76.36%.

**CUADRO 15**

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO "TRANSMILENIO S.A" EJECUCION DE GASTOS E INVERSIÓN 2012.					
RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL (\$)	MODIFICACIONES (\$)	PRESUPUESTO DEFINITIVO (\$)	COMPROMISOS ACUMULADOS (\$)	% EJECUCION
<b>GASTOS E INVERSION</b>	<b>1.393.044.604.000,00</b>	<b>163.606.769.261,00</b>	<b>1.556.651.373.261,00</b>	<b>1.188.666.799.251</b>	<b>76,36</b>
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>59.353.279.547</b>	<b>-1.541.068.467</b>	<b>57.812.211.080</b>	<b>36.021.747.637</b>	<b>62,31</b>
Servicios personales	36.552.828.833	928.933.550	37.481.762.383	22.244.511.563	59,35
Gastos Generales	16.182.822.192	683.449	16.183.505.641	9.630.293.018	59,51
Cuentas por Pagar	6.617.628.522	-683.449	4.146.943.056	4.146.943.056	100,00
<b>INVERSION</b>	<b>789.487.678.192</b>	<b>334.319.700.169</b>	<b>1.123.807.378.361</b>	<b>779.613.267.797</b>	<b>69,37</b>
<b>BOGOTA POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR</b>	<b>1.393.044.604.000</b>	<b>-309.464.264.435</b>	<b>480.023.413.757</b>	<b>480.023.413.757</b>	<b>100,00</b>
Operación y Control sistema de Transporte Público	191.016.316.229	-177.208.531.573	13.807.784.656	13.807.784.656	100,00
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	577.982.077.855	-127.252.592.294	450.729.485.561	450.729.485.560	100,00
Capacitación Sistema Transmilenio	18.784.900.000	-4.953.292.984	13.831.607.016	13.831.607.016	100,00
Fortalecimiento Institucional	1.704.384.108	-49.847.584	1.654.536.524	1.654.536.524	100,00
<b>BOGOTA HUMANA: PARTICIPA Y DECIDE</b>	<b>0</b>	<b>643.783.964.604</b>	<b>643.783.964.604</b>	<b>299.589.854.041</b>	<b>46,54</b>
Operación y Control sistema de Transporte Público	0	2.430.239	182.173.743.837	143.361.870.912	78,70
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	0	450.631.307.496	450.631.307.496	152.247.030.128	33,79
Comunicación y Capacitación SITP	0	8.947.447.229	8.947.447.229	3.166.939.508	35,39
Fortalecimiento Institucional	0	2.031.466.042	2.031.466.042	814.013.493	40,07
<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>542.203.646.261</b>	<b>-169.171.862.441</b>	<b>373.031.783.820</b>	<b>373.031.783.817</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Ejecuciones Prepresupuestales 2012 reportadas por la Empresa

Paran gastos de funcionamiento se asignaron recursos por \$59.353.27 millones de los cuales se distribuyeron así: 62% para servicios personales, 27% para gastos generales y el 11% para cuentas por pagar. Los rubros de menor ejecución corresponden a subsidio de transporte el 45.17%, subsidio de alimentación el 45.02%, cesantía de fondos públicos el 41.89%, Capacitación el 9.77% y Salud ocupacional 27.34%

Si se tienen en cuenta los giros del periodo la ejecución real de gastos de funcionamiento corresponde al 52.42% quedando en cuentas por pagar \$5.717.47 millones.

Los recursos asignados para inversión del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva se ejecutaron en el 69.27%, mientras que los situados para Bogotá Humana: Participa, la ejecución fue del 46.54%,

De acuerdo a los giros la ejecución real de los recursos de inversión del Plan de Desarrollo Bogotá Humana: Participa, fue del 20.44%, quedando en cuentas por pagar \$430.228.12 millones.

### 2.5.3. Modificaciones Presupuestales.

En la vigencia objeto de análisis, se expedieron 10 resoluciones de modificaciones al presupuesto de gastos e inversión en \$837.990.06 millones de los cuales \$794.752.68 millones el 94.8 % de las modificaciones se dio en razón a la armonización presupuestal; \$43.237.37 millones el 5.1% correspondió a traslados y que representan el 2.77% del total del presupuesto.

Así mismo para el presupuesto de ingresos se profirieron 9 resoluciones de suspensiones, adiciones y reducciones. La primera resolución de suspensión de febrero 24 de 2012 por valor de \$ 80.000.00 millones afectando los rubros de inversión, los cuales fueron incluidos nuevamente con ocasión de la armonización presupuestal (Resolución 232 de 7 Junio) sin embargo en junio 29 con el acto administrativo No.269 nuevamente se suspende la apropiación presupuestal por el mismo valor y para la inversión; sólo hasta octubre se levanta la suspensión (Resolución 422) de \$10.000.00 millones, en septiembre (Resolución 452) de \$30.000.00 millones y finalmente en noviembre (Resolución 681) los \$40.000.00 millones restantes, situación que incide en el cumplimiento de metas de los proyectos de inversión.

Las modificaciones presupuestales no cumplen con el requisito de la expedición de la disponibilidad presupuestal, poniendo en riesgo los recursos objeto del traslado, por cuanto éste documento garantiza la existencia de recursos libre de afectación y suficiente para respaldar los actos administrativos con los cuales se procede a afectar el presupuesto.

#### **2.5.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la entidad modificó el presupuesto sin expedir los certificados de disponibilidad.**

La empresa Transmilenio S.A. en la vigencia 2012 realizó modificaciones al presupuesto, mediante resoluciones Nos. 047 de febrero 23, 139 del 26 de abril, 264 del 25 de junio, 270 del 29 de junio, 413 del 28 de septiembre, 433 del 23 de octubre, 472 del mes de noviembre, 539 del 22 de noviembre y 670 del 22 de diciembre sin expedir los certificados de disponibilidad que respalde la modificación.

El Decreto 195 de 2007, por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Entidades Descentralizadas y Empresas Sociales del Estado, en el Artículo 9 define el certificado de disponibilidad presupuestal como “Es el documento mediante el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*de compromisos .... Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales de las Empresas deberán contar con Certificados de Disponibilidad Presupuestal previos, expedidos por el Responsable del Presupuesto o quien haga sus veces.”.*

Así mismo, el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital (Resolución 1602 de 2001 de la SHD), en el capítulo 3 Ejecución Presupuestal numeral 3.1 establece. “... No se podrán adquirir compromisos, ni registrar actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales sin contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos, los cuales deben numerarse en orden secuencial y ascendente para cada órgano o entidad...” el numeral 313.1 señala los requisitos para efectuar modificaciones presupuestales “ .... 3 Certificado de disponibilidad presupuestal original....”.

El no expedir los certificados de disponibilidad para respaldar las modificaciones, no garantiza la existencia de recursos libre de afectación y suficiente para respaldar los actos administrativos con los cuales se procede a afectar el presupuesto.

Por lo anteriormente expuesto se configuran un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento del Decreto 195 de 2007 de la Alcaldía Mayor y Resolución 1602 de 2001 expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Analizada la respuesta del sujeto de Control mediante oficio 2013EE4354 del 18 de abril de 2013, no se aceptan los argumentos de la administración por cuanto:

- El CDP no es reemplazable por ningún sistema de información.
- Los CDPs que se expiden para una modificación afecta la apropiación del rubro, mientras que los CDPs, que respaldan los compromisos no disminuyen la apropiación, se están ejecutando los recursos.
- El trámite correspondiente a las modificación presupuestales no cumplió con los requisitos de la norma establecidos en del Decreto 195 de 2007 de la Alcaldía Mayor y Resolución 1602 de 2001 expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital
- En ningún momento se ha cuestionado la seguridad y confiabilidad del sistema SIAT. como sistema.

Por lo anteriormente expuesto se configura un hallazgo Administrativo con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incidencia disciplinaria, vulnerándose el artículo 34 numerales 1 y 2 y numeral 1, artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.5.4. Armonización presupuestal.

Mediante resolución 264 de junio 25 de 2012 se efectuó la Armonización presupuestal del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor a Bogotá Humana 2012-2016, en los proyectos de inversión de Transmilenio S.A.,

En el cuadro que sigue se muestra el estado de ejecución presupuestal en que encontraba el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor a junio de 2012, fecha en que se llevó a cabo la armonización presupuestal, es así como los saldos de ejecución de cada proyecto fueron trasladados al nuevo plan de Desarrollo Bogotá Humana: Participa y Decide, por cuanto en el nuevo plan siguen los mismos, el único proyecto que sufrió modificaciones fue el proyecto Capacitación Sistema Transmilenio que en el nuevo plan su denominación es Comunicación y Capacitación SITP.

**CUADRO 16**  
**EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN 2012**  
**ARMONIZACIÓN (Junio 2012)**

RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL (\$)	MODIFICACIONES (\$)	APROPIACIONES SUSPENSIONES (\$)	PRESUPUESTO DEFINITIVO (\$)	COMPROMISOS ACUMULADOS (\$)
<b>BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR</b>	1.333.691.324.453	356.269.677.417	80.000.000.000	1.609.961.001.870	1.188.666.799.251
<b>GASTOS E INVERSIÓN</b>	1.333.691.324.453	356.269.677.417	80.000.000.000	1.609.961.001.870	1.188.666.799.252
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	59.353.279.547	-1.541.068.467		57.812.211.080	19.791.180.653
Servicios personales	36.552.828.833	835.815.421		37.388.644.254	10.749.728.128
Gastos Generales	16.182.822.192	0		16.182.822.192	4.898.216.020
Cuentas por Pagar	6.617.628.522	-683.449		6.616.945.073	4.146.943.056
<b>INVERSIÓN</b>	789.487.678.192	485.342.557.251	80.000.000.000	1.194.830.235.443	485.315.275.955
Operación y Control sistema de Transporte Público	191.016.316.229	-177.154.396.815		13.861.919.414	13.861.919.414
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	577.982.077.855	-127.252.592.294		450.729.485.561	450.729.485.560
Capacitación Sistema Transmilenio	18.784.900.000	-4.953.292.984		13.831.607.016	13.831.607.016
Fortalecimiento Institucional	1.704.384.108	-49.847.584		1.654.536.524	1.654.536.524
<b>BOGOTÁ HUMANA: PARTICIPA Y DECIDE</b>	0	794.752.686.928	80.000.000.000	714.752.686.928	5.238.127.441
Operación y Control sistema de Transporte Público	0	203.468.596.199	80.000.000.000	123.468.596.199	5.238.127.441
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	0	570.335.795.826		570.335.795.826	0
Comunicación y Capacitación SITP	0	19.290.699.934		19.290.699.934	0
Fortalecimiento Institucional	0	1.657.594.969		1.657.594.969	0
<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	542.203.646.261	-129.072.979.834		413.130.666.427	411.994.369.071

Fuente: Ejecuciones Presupuestales 2012 reportadas por la Empresa

Del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” se trasladaron recursos por \$709.514.95 millones al nuevo plan de Desarrollo “Bogotá Humana” se levantó la suspensión del \$80.000.00 millones, quedando un presupuesto para inversión de \$714.752.68 millones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La armonización presupuestal se hizo atendiendo los lineamientos dados por La Dirección Distrital de Hacienda y planeación en la Circular No. 002 de mayo de 2012

#### 2.5.5. Cuentas por pagar.

Las cuentas por pagar de la vigencia constituyen el 36.1% del total de compromisos adquiridos y ascienden a \$429.227.67 millones, de las cuales \$423.510.65 millones, es decir el 98.3% corresponden a inversión y \$5.717.47 millones, equivalentes al 1.3% de gastos de funcionamiento.

Las cuentas por pagar de inversión corresponden al 46.2%, es decir, \$196.015.54 millones corresponden a la actual vigencia, mientras que \$227.495.11 millones son de vigencias anteriores.

Las cuentas por pagar del instituto de Desarrollo Urbano, del proyecto Gestión de Infraestructura del Transporte Público, ascendieron a \$226.694.86 millones que corresponden al 99.6% de cuentas por pagar de vigencias anteriores, cifra que disminuyó en \$87.000.22 millones con respecto al 2011, cuyo monto total fue por valor de \$313.695.09 millones.

#### Concepto de Presupuesto

Resultado de la evaluación del presupuesto se determinó un adecuado manejo y organización de la información. Que los certificados y registros presupuestales fueron expedidos conforme lo ordena la Ley, La armonización presupuestal se hizo atendiendo los lineamientos de la circular expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda; sin embargo las modificaciones presupuestales no cumplieron con los requisitos para el efecto.

La baja ejecución de recursos asignados, incide directamente en el cumplimiento de planes y programas, lo que se refleja en el atraso de las obras de Transmilenio y la implantación del SITP. Otro factor que incidió fue el proceso de armonización presupuestal y empalme de la administración entrante y saliente.

#### 2.6. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

El valor total de la contratación para la vigencia de 2012, suscrita por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., fue de \$77.421.35 millones. Para la evaluación de este componente de integralidad el equipo auditor determinó una muestra de 35 contratos por valor de \$30.106.38 millones, los cuales relacionamos a continuación:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 17  
MUESTRA CONTRATACION 2012**

Cifras en pesos

No.	Nombre Contratista	Valor
010/2008	CORPORACION FESTIVAL IBEROAMERICANO DE TEATRO DE BOGOTÁ	\$ 100.000.000
46/2009	CORPORACION REVISTA NUMERO	\$ 2.900.000
250/2009	CORPORACION CULTURAL MATERILE	\$ 6.438.000
152/2009	FUNDACION SOLIDARIDAD POR COLOMBIA	\$ 20.000.000
126/2009	COOPERATIVA DE EMPLEADOS DEL SISTEMA TRANSMILENIO - CORPOSISTEMA	\$ 6.000.000
249/2010	VALORA CONSULTORIA SAS	\$ 160.000.000
027/2010	CORPORACION FESTIVAL IBEROAMERICANO DE TEATRO DE BOGOTÁ	\$ 100.000.000
05/2010	COOBUS S.A.	N.A.
132/12	LEIDY DAYANA AGUDELO MARTINEZ	\$ 8.005.896
292/2012	ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A.;	\$ 50.000.000
294/2012	VALORE EN FINANZAS LTDA	\$ 98.600.000
285/2012	UNION TEMPORAL TRANSMILENIO 2012	\$ 3.582.967.389
O80/2012	CONSORCIO INTERVENTORÍA SITP 2012	\$ 5.885.080.395,00
O39/2012	SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE	\$ 5.615.400.000,00
035/2012	UNIÓN TEMPORAL CENTURY-GRAN COLOMBIA	\$ 4.300.000.000,00
236/2012	INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES	\$ 2.667.408.000,00
052/2012	UNIÓN TEMPORAL STRATEGY / RASGO Y COLOR	\$ 2.000.000.000,00
058/2012	FAMOC DEPANEL S.A.	\$ 1.510.200.404,00
131/2012	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA CIUDADANA	\$ 720.000.000,00
CONV74/2012	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.	\$ 529.165.000,00
140/2012	UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS	\$ 500.000.000,00
034/2012	NEXURA INTERNACIONAL S.A.S.	\$ 492.900.240,00
033/2012	RAFAEL POVEDA TELEVISIÓN EU	\$ 300.000.000,00
002/2012	HERNANDEZ LOPEZ & ASOCIADOS SAS	\$ 288.000.000,00
144/2012	DE VIVERO & ASOCIADOS S.A.	\$ 180.000.000,00
159/2012	DE VIVERO & ASOCIADOS S.A.	\$ 180.000.000,00

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No.	Nombre Contratista	Valor
001/2012	RUIZ LERMA ADRIANA LUCIA	\$ 159.720.000,00
024/2012	MUÑOZ CARDENAS CRISTINA	\$ 120.000.000,00
022/2012	LOPEZ SALAZAR CLAUDIA LORENA	\$ 104.400.000,00
139/2012	MOSQUERA PARIS ALBERTO LEONARDO	\$ 77.760.000,00
059/2012	ORTEGA ROLDAN Y CIA LTDA	\$ 61.836.120,00
009/2012	DIGISERVICE LTDA	\$ 55.000.000,00
292/2012	ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A.S.	\$ 50.000.000,00
007/2012	DE VIVERO & ASOCIADOS S.A.	\$ 46.678.500,00
053/2012	ROJAS CERVANTES CARLOS EDUARDO	\$ 127.926.000,00

Fuente: TRANSMILENIO S.A.  
Elaboró: Equipo auditor

La contratación que fue suscrita en la vigencia 2012 fue analizada en su etapa precontractual y contractual, no obstante por encontrarse un porcentaje alto de contratos en ejecución, estos podrán ser analizados nuevamente en auditorías posteriores.

Como resultado de la evaluación realizada por el grupo auditor a la contratación de la muestra seleccionada, se encontraron las observaciones que se relacionan a continuación:

2.6.1. Como resultado de la evaluación a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, se encontraron los hallazgos que se relacionan a continuación:

**2.6.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se realizaron múltiples y sustanciales modificaciones a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, evidenciándose inobservancia de los principios de la contratación pública.**

El Equipo Auditor. evaluó cada uno de los otrosí suscritos en ejecución de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, encontrando que efectivamente se acordaron cuarenta y cuatro (44) modificaciones fundamentales relativas a veinticinco (25) diversos aspectos los cuales fueron los siguientes:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. Requisitos para la ejecución y legalización del Contrato que los constituyen.
2. Etapa Preoperativa.
3. Obligaciones del Concesionario respecto de la Implementación del Proyecto.
4. Suscripción del Contrato de Fiducia y objeto del Patrimonio Autónomo.
5. Garantía de Cumplimiento a cargo del Concesionario.
6. Valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.
7. Valor de la Garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual.
8. Valor de la Garantía de Responsabilidad Civil Contractual.
9. Requisitos para legalización y ejecución del contrato.
10. Desintegración física total o de la Flota Usada no disponible para operación.
11. Etapa de transición.
12. Implementación del Proyecto.
13. Cierre Financiero: Desembolso inicial para acreditar el cierre financiero.
14. Administración de los recursos – Condiciones mínimas del Fideicomiso.
15. Valor de los Derechos de participación del CONCESIONARIO.
16. Auditoría Externa y control Interno.
17. Anexo 3: Lineamientos Generales para la contratación del Patrimonio Autónomo del Contrato de Concesión.
18. Cierre Financiero y compromiso de desembolsos.
19. Mecanismos de Financiación para la Adquisición de Flota.
20. Cierre Financiero: Término máximo para obtenerlo.
21. Plazo para la entrega del Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación.
22. Aportes mínimos de capital al Fideicomiso.
23. Anexo 3: Lineamientos generales para los aportes mínimos de Capital al Fideicomiso.
24. Etapa de Transición: Zonas de reserva vial o de otras infraestructuras.
25. Duración del Contrato de Fiducia SITP.

En el cuadro siguiente, se presenta un resumen de las múltiples y significativas modificaciones que tuvieron los mencionados contratos de concesión:

**CUADRO 18**  
**RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN ESQUEMA SITP**

CONTRATO DE CONCESIÓN	OTROSÍ MODIFICATORIO	EVALUACIÓN
Requisitos para la ejecución y legalización del Contrato:		
1. <i>Entrega por parte del CONCESIONARIO y aprobación por parte de TRANSMILENIO S.A. del Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual, con anexo de comprobante de pago de la</i>	<i>Entrega por parte del CONCESIONARIO y aprobación por parte de TRANSMILENIO S.A. del Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual para la etapa preoperativa, con anexo de</i>	Se modifica la Cláusula 11.: Con la modificación, la aprobación del Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual se pospone para la etapa

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<i>prima causada por su expedición.</i>	<i>comprobante de pago de la prima causada por su expedición.</i>	preoperativa.
<i>2. Entrega por parte del Concesionario y aprobación por parte de TRANSMILENIO S.A. de una póliza de responsabilidad contractual que ampare a los usuarios del servicio de los eventuales perjuicios que se les puedan causar.</i>	<i>Entrega por parte del Concesionario y aprobación por parte de TRANSMILENIO S.A. de una póliza de responsabilidad contractual que ampare a los usuarios del servicio de los eventuales perjuicios que se les puedan causar para la etapa preoperativa.</i>	Se modifica la Cláusula Con la modificación, la aprobación de la póliza de responsabilidad contractual se pospone para la etapa preoperativa.
<i>3. La aprobación previa por parte de TRANSMILENIO S.A. de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del Fideicomiso, en los términos previstos en el presente Contrato.</i>	<i>La aprobación previa por parte de TRANSMILENIO S.A. del borrador de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del Fideicomiso, en los términos previstos en el presente Contrato, la cual deberá surtirse dentro de los 30 días calendario siguientes a la legalización del contrato. Dicho borrador deberá ser presentado por el CONCESIONARIO mínimo cinco (5) días calendario antes de la fecha de aprobación.</i>	Se modifica la Cláusula Con la modificación, la aprobación de la minuta del contrato de fiducia mercantil se posterga en 30 días calendarios siguientes a la legalización del contrato.
<i>4. La verificación de la suscripción del Contrato de Fiducia del Concesionario y su aprobación no será requisito para la suscripción del contrato de concesión. Sin embargo, ésta obligación deberá llevarse a cabo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la legalización del contrato de concesión.</i>	<i>La verificación de la suscripción del Contrato de Fiducia del Concesionario y su aprobación no será requisito para la suscripción del contrato de concesión. Sin embargo, ésta obligación deberá llevarse a cabo para el cierre financiero, debiéndose presentar con los demás documentos requeridos para la aprobación del cierre y en el tiempo establecido del numeral 17.5 de la Cláusula 17 del presente contrato.</i>	Se modifica la Cláusula Con la modificación la aprobación del Contrato de Fiducia del Concesionario se posterga para el cierre financiero.
<i>5. El recibo de pago de los derechos de publicación, la Garantía Única de Cumplimiento, el Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual, el Seguro de Responsabilidad Contractual, el comprobante de cancelación de las mismas, y el documento en el que conste el compromiso a que se refiere el numeral 6 anterior, debidamente suscrito, deberán presentarse a TRANSMILENIO S.A. dentro de los quince (15) Días Hábiles siguientes a la fecha de suscripción del presente Contrato. TRANSMILENIO S.A. dispondrá de un término máximo de quince (15) Días Hábiles para impartirles su aprobación o hacerles las observaciones necesarias.</i>	<i>El recibo de pago de los derechos de publicación, la Garantía Única de Cumplimiento, el Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual para la etapa preoperativa, el Seguro de Responsabilidad Contractual para la etapa preoperativa, el comprobante de cancelación de las mismas, y el documento en el que conste el compromiso a que se refiere el numeral 6 anterior, debidamente suscrito, deberán presentarse a TRANSMILENIO S.A. dentro de los treinta y cinco (35) Días Hábiles siguientes a la fecha de suscripción del presente Contrato. TRANSMILENIO S.A. dispondrá de un término máximo de quince (15) Días Hábiles para impartirles su aprobación o hacerles las observaciones necesarias.</i>	Se modifica la Cláusula Con la modificación, la presentación a TRANSMILENIO S.A. del recibo de pago de los derechos de publicación, las Garantías Única de Cumplimiento, el Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual y Contractual, el comprobante de cancelación de las mismas, y el documento en el que conste el compromiso a que se refiere el numeral 6 (en el evento en que el adjudicatario haya sido una promesa de sociedad futura, la suscripción por parte de todos los

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
		asociados del compromiso de no enajenación de propiedad accionaria y de solidaridad de los miembros de la sociedad concesionaria, según lo contemplado en el pliego de condiciones) debidamente suscrito, se establece en treinta y cinco (35) en vez de quince (15) días hábiles siguientes a la suscripción del contrato.
<i>Etapa Preoperativa: Suscripción del Contrato de Fiducia del Concesionario.</i>		
6. Suscribir el Contrato de Fiducia del Concesionario dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la legalización del contrato de concesión.	· Suscribir el Contrato de Fiducia del Concesionario de acuerdo a lo establecido en el numeral 8 de la cláusula 11. (La verificación de la suscripción del Contrato de Fiducia del Concesionario y su aprobación no será requisito para la suscripción del contrato de concesión. Sin embargo, ésta obligación deberá llevarse a cabo para el cierre financiero, debiéndose presentar con los demás documentos requeridos para la aprobación del cierre y en el tiempo establecido del numeral 17.5 de la Cláusula 17 del presente contrato.)	Se modifica la Cláusula 12.: Con la modificación, la suscripción del contrato de fiducia del concesionario pasa de los treinta (30) días calendario siguiente a la legalización del contrato, a la etapa de cierre financiero.
<b>Obligaciones del Concesionario respecto de la Implementación del Proyecto:</b>		
7. El inicio de la operación SITP se efectuará de acuerdo con el Cronograma de implementación establecido en el Anexo No. 2, el cual se ajustará a la fecha de suscripción del contrato, y periódicamente de acuerdo con el estado de avance de las obras de adecuación de la infraestructura.	El inicio de la operación SITP se efectuará de acuerdo con el Cronograma de implementación establecido en el Anexo No. 2, el cual podrá ser ajustado de acuerdo con las observaciones y contrapropuesta realizada por los concesionarios y con el estado de avance de las obras de adecuación de la infraestructura.	Se modifica la Cláusula 22.: Con la modificación, el Anexo No.2 relativo al Cronograma de implementación base para el inicio de la operación SITP, ya no se ajustará a la suscripción del contrato, sino de acuerdo a las observaciones y contrapropuesta de los concesionarios.
8. Dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la fecha de suscripción del presente Contrato, EL CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A. un Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación.	Dentro de los ciento treinta y cinco (135) días calendario siguientes a la fecha de suscripción del presente Contrato, EL CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación, este plan de trabajo debe contener el cronograma y secuencia de todas las actividades necesarias para la implantación de la operación.	Se modifica la Cláusula 22.: Con la modificación se aumenta en setenta y cinco (75) días calendarios siguientes a la suscripción del contrato el plazo para que el concesionario le entregue a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la implementación de la operación.
<b>Suscripción del Contrato de Fiducia y objeto del Patrimonio Autónomo:</b>		

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
9. <i>Antes de cumplirse el día calendario número quince (15) del plazo establecido en el numeral 8 de la CLÁUSULA 11 del presente contrato, para la suscripción del Contrato de Fiducia Concesionario, el CONCESIONARIO deberá presentar para la aprobación de TRANSMILENIO S.A. la Fiduciaria seleccionada, y el proyecto de texto del Contrato de Fiducia Concesionario.</i>	<i>Veinte (20) días hábiles antes del cierre financiero, para la suscripción del Contrato de Fiducia Concesionario, el CONCESIONARIO deberá presentar para la aprobación de TRANSMILENIO S.A. la Fiduciaria seleccionada, y el proyecto de texto del Contrato de Fiducia Concesionario.</i>	Se modifica la Cláusula 35.: Con la modificación el plazo establecido para la suscripción del contrato de Fiducia concesionario y su presentación para aprobación de Transmilenio, pasa de los treinta (30) días calendario siguiente a la legalización del contrato de concesión, a veinte (20) días hábiles antes del cierre financiero.
10. <i>En cualquier caso, el Contrato de Fiducia Concesionario deberá quedar suscrito y perfeccionado a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguiente a la legalización del contrato de concesión.</i>	<i>En cualquier caso, el Contrato de Fiducia Concesionario deberá quedar suscrito y perfeccionado a más tardar a la fecha establecida para la acreditación del cierre financiero.</i>	Se modifica la Cláusula 35.: Con la modificación el plazo para suscribir el Contrato de Fiducia Concesionario, pasa de los treinta (30) días calendario siguiente a la legalización del contrato de concesión, a la fecha establecida para la acreditación del cierre financiero.
<b>Garantía de Cumplimiento a cargo del Concesionario:</b>		
11. <i>El CONCESIONARIO deberá constituir a favor de TRANSMILENIO S.A., dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma del presente Contrato de Concesión, una garantía de cumplimiento que ampare el riesgo de incumplimiento de las obligaciones a su cargo derivadas del presente contrato.</i>	<i>El CONCESIONARIO deberá constituir a favor de TRANSMILENIO S.A., una garantía de cumplimiento que ampare el riesgo de incumplimiento de las obligaciones a su cargo derivadas del presente contrato.</i>	Se modifica la Cláusula 133.: Con la modificación, la obligación de constituir la garantía de cumplimiento a favor de Transmilenio S.A., pasa de dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma del Contrato, a quedar sin un plazo específico.
<b>Valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales:</b>		
12. <i>El valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales será el siguiente: Valor Asegurado cobertura de cumplimiento (valor en millones de pesos constantes del 31/12/09):</i>	<p>1. <i>El valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales para la etapa preoperativa será del 10% del valor establecido para esta póliza en la etapa operativa, y tendrá una vigencia no inferior a nueve (9) meses, contados desde la suscripción del contrato.</i></p> <p>2. <i>El valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales para la etapa Operativa será el siguiente: Valor Asegurado cobertura de cumplimiento (valor en millones de pesos constantes del 31/12/09):</i></p>	Se modifica la Cláusula 136.: Con la modificación, el valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, pasa de no hacer diferencia entre la etapa preoperativa, que ahora es del 10% del valor establecido para esta póliza en la etapa operativa y una vigencia no inferior a nueve (9) meses, ni la etapa operativa que corresponde ahora al valor asegurado para cobertura de cumplimiento inicialmente establecido.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<p>13. Esta garantía estará vigente por el plazo de vigencia del contrato y tres (3) años más.</p>	<p>Esta garantía estará vigente por el plazo de vigencia del contrato y tres (3) años más.</p> <p>Dicha póliza para la etapa operativa deberá ser presentada por el CONCESIONARIO previo a la expedición de la orden de inicio de operación del contrato, para lo cual TRANSMILENIO S.A. solicitará al CONCESIONARIO con una antelación no inferior a quince (15) días hábiles antes de la orden de inicio de la operación la presentación de dicho documento.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 136.: Con la modificación, la presentación de la póliza para la etapa operativa, previo a la expedición de la orden de inicio de operación del contrato.</p>
Valor de la Garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual:		
<p>14. La garantía de responsabilidad civil extracontractual tendrá un valor asegurado de (valor en millones de pesos constantes del 31/12/09):</p>	<p>1. El valor de la GARANTÍA DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL para la etapa preoperativa será del 10% del valor establecido para esta póliza en la etapa operativa, y tendrá una vigencia no inferior a nueve (9) meses, contados desde la suscripción del contrato.</p> <p>2. El valor de la GARANTÍA DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL para la etapa Operativa será el siguiente: La garantía de responsabilidad civil extracontractual para la etapa operativa tendrá un valor asegurado de (valor en millones de pesos constantes del 31/12/09):</p>	<p>Se modifica la Cláusula 139.: Con la modificación, el valor de la garantía de responsabilidad civil extracontractual, pasa de no hacer diferencia entre la etapa preoperativa, que ahora es del 10% del valor establecido para esta póliza en la etapa operativa y una vigencia no inferior a nueve (9) meses, ni la etapa operativa que corresponde ahora al valor asegurado inicialmente establecido.</p>
	<p>15. Dicha póliza para la etapa operativa deberá ser presentada por el CONCESIONARIO previo a la expedición de la orden de inicio de operación del contrato, para lo cual TRANSMILENIO S.A. solicitará al CONCESIONARIO con una antelación no inferior a quince (15) días hábiles antes de la orden de inicio de la operación la presentación de dicho documento.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 139.: Con la modificación, la presentación de la póliza para la etapa operativa previo a la expedición de la orden de inicio de operación del contrato, advirtiéndose que es Transmilenio quien con una antelación no inferior a quince (15) días hábiles antes de la orden de inicio de la operación la presentación de dicho documento.</p>
Valor de la Garantía de Responsabilidad Civil Contractual:		
<p>16. La garantía de responsabilidad civil contractual tendrá un valor asegurado de (valor en millones de pesos constantes del 31/12/09):</p>	<p>1. El valor de la GARANTÍA DE RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL para la etapa preoperativa será del 10% del valor establecido para esta póliza en la etapa operativa, y tendrá una vigencia no inferior a nueve (9) meses, contados desde la suscripción del contrato.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 141.: Con la modificación, el valor de la garantía de responsabilidad civil contractual pasa de no hacer diferencia entre la etapa preoperativa, que ahora es del 10% del valor</p>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
	<p>2. El valor de la <b>GARANTÍA DE RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL para la etapa Operativa</b> será el siguiente: La garantía de responsabilidad civil contractual en la etapa operativa tendrá un valor asegurado de (valor en millones de pesos constantes del 31/12/09):</p>	establecido para esta póliza en la etapa operativa y una vigencia no inferior a nueve (9) meses, ni la etapa operativa que corresponde ahora al inicialmente establecido.
	<p>17. Dicha póliza para la etapa operativa deberá ser presentada por el <b>CONCESIONARIO</b> previo a la expedición de la orden de inicio de operación del contrato, para lo cual <b>TRANSMILENIO S.A.</b> solicitará al <b>CONCESIONARIO</b> con una antelación no inferior a quince (15) días hábiles antes de la orden de inicio de la operación la presentación de dicho documento.</p>	Se modifica la Cláusula 141.: Con la modificación, la presentación de la póliza para la etapa operativa previo a la expedición de la orden de inicio de operación del contrato, advirtiéndose que es Transmilenio quien con una antelación no inferior a quince (15) días hábiles antes de la orden de inicio de la operación la presentación de dicho documento.
Requisitos para legalización y ejecución del contrato:		
<p>18. La aprobación previa por parte de <b>TRANSMILENIO S.A.</b> de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del Fideicomiso, en los términos previstos en el presente Contrato.</p>	<p>Se elimina el numeral respecto de La aprobación previa por parte de <b>TRANSMILENIO S.A.</b> de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del Fideicomiso, en los términos previstos en el presente Contrato.</p>	Se modifica la Cláusula 11.: Con la modificación se elimina el requisito de la aprobación previa por parte de la entidad de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del fideicomiso.
Etapa Preoperativa. Cronograma para la desintegración física total o de la Flota Usada no disponible para operación y que no hará parte de la Flota de Reserva de operación:		
<p>19. Desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la operación regular: 20% de la Flota Usada que se desintegrará. Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el <b>CONCESIONARIO</b> debe desintegrar 80% de la Flota Usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario.</p>	<p>Desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la operación regular: 10% de la Flota Usada que se desintegrará. Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el <b>CONCESIONARIO</b> debe desintegrar 90% de la Flota Usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario.</p>	Se modifica la Cláusula 12.: Con la modificación se disminuye en 10% el porcentaje de flota usada a desintegrar desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la etapa de operación; se aumenta en 10% el porcentaje a desintegrar de flota usada en el periodo que va desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema.
Etapa de transición:		
<p>20. Si transcurridos cinco (5) meses contados a partir de la adjudicación, el Contratista no</p>	<p>Si transcurridos seis (6) meses contados a partir de la adjudicación, el Contratista no manifiesta por escrito a</p>	Se modifica la Cláusula Con la modificación se aumenta en un mes el tiempo

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<i>manifiesta por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente, el Distrito adoptará las medidas necesarias para su construcción, haciendo efectivo el ajuste a la remuneración del concesionario previsto en la fórmula de remuneración del presente contrato.</i>	<i>TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente, el Distrito adoptará las medidas necesarias para su construcción, haciendo efectivo el ajuste a la remuneración del concesionario previsto en la fórmula de remuneración del presente contrato.</i>	transcurrido a partir de la adjudicación para que el Contratista manifieste por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente las terminales.
<i>21. Finalizada la etapa de transición, los terminales zonales tendrán condiciones de uniformidad, bajo la norma común que defina para el efecto la administración distrital. Las explotaciones conexas permitidas en los Terminales Zonales serán efectuadas por el Distrito Capital o por quién éste autorice.</i>	<i>Finalizada la etapa de transición, los terminales zonales tendrán condiciones de uniformidad, bajo la norma común que defina para el efecto la administración distrital. Las explotaciones conexas permitidas en los Terminales Zonales serán efectuadas por el Distrito Capital o por quién éste autorice, dándole preferencia al concesionario responsable de la misma.</i>	Se modifica la Cláusula 14.: Con la modificación, se incluye que las explotaciones conexas permitidas en los Terminales Zonales, se le dará preferencia al concesionario responsable de la misma por parte del Distrito Capital.
<b>Segundo Otrosí Modificatorio: Implementación del Proyecto.</b>		
<i>22. Dentro de los ciento treinta y cinco (135) días calendario siguientes a la fecha de suscripción del presente Contrato, EL CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación, este plan de trabajo debe contener el cronograma y secuencia de todas las actividades necesarias para la implantación de la operación.</i>	<i>Dentro de los ciento sesenta y cinco (165) días calendario siguientes a la fecha de suscripción del presente Contrato, EL CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación, este plan de trabajo debe contener el cronograma y secuencia de todas las actividades necesarias para la implantación de la operación.</i>	Se modifica la Cláusula 22.: Por segunda vez se modifica el plazo para entregar a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación, aumentándose en treinta (30) días.
<i>23. En el cronograma de actividades presentado se deben tener en cuenta los tiempos requeridos para las actividades a cargo del Concesionario SIRCI, actividades que deben ser coordinadas y ejecutadas según lo establecido en el contrato y sus anexos: Anexo1. Protocolo de Articulación entre los Concesionarios de Operación y el Concesionario del SIRCI y el Anexo 2. Manual de Operaciones.</i>		Se modifica la Cláusula 22.: En esta modificación se estipula que en el cronograma de actividades presentado se deben tener en cuenta los tiempos requeridos para las actividades a cargo del Concesionario SIRCI.
<b>Cierre Financiero: Desembolso inicial para acreditar el cierre financiero.</b>		
<i>24. El desembolso inicial, que deberá realizarse a más tardar dentro de los sesenta (60) días siguientes al cierre financiero, no podrá ser inferior al quince por ciento (15%) del monto exigido</i>		Se modifica la Cláusula 17.: Con esta modificación, se excluye la estipulación según la cual en el desembolso inicial que deberá efectuarse dentro de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO DE CONCESIÓN	OTROSÍ MODIFICATORIO	EVALUACIÓN
<p>para acreditar el cierre financiero. Tanto el valor del desembolso inicial como el compromiso de cumplir con el plazo máximo acabado de señalar deberán constar en la certificación emanada de los Prestamistas que el CONCESIONARIO presente para la acreditación del cierre financiero.</p>		<p>los sesenta (60) días siguientes al cierre financiero, no podrá ser inferior al quince por ciento (15%) del monto exigido para el cierre financiero. Se excluye, así mismo, que los anteriores requisitos, plazo y porcentaje, los deberá certificar los Prestamistas que el CONCESIONARIO presente para la acreditación del cierre financiero.</p>
<p>25. En el caso previsto en este literal a), el compromiso de aportar los recursos de deuda deberá provenir de instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera Colombiana, o de cualquier persona jurídica, colombiana o extranjera, cuya deuda pendiente, no subordinada y de largo plazo, tenga una calificación de crédito de Standard &amp; Poor's Corporation de al menos BBB, o su equivalente de otra agencia calificadora, al momento de su firma.</p>	<p>En el caso previsto en este literal a), el compromiso de aportar los recursos de deuda deberá provenir de instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera Colombiana, o de cualquier institución financiera extranjera vigilada por el ente que haga las veces de la Superintendencia Financiera Colombiana, en el país de origen. También podrán provenir de convenios o contratos con proveedores nacionales o internacionales que otorguen condiciones de financiamiento y que correspondan al suministro de equipos u otros insumos requeridos para el desarrollo del objeto de la concesión.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 17.: Con esta modificación se excluye el requisito relativo a que el aporte de los recursos de deuda deberá provenir de instituciones financieras cuya deuda pendiente, no subordinada y de largo plazo, tenga una calificación de crédito de Standard &amp; Poor's Corporation de al menos BBB, o su equivalente de otra agencia calificadora, al momento de su firma. Igualmente, se incluye que el aporte de dichos recursos de contratos con proveedores que correspondan al suministro de equipos u otros insumos.</p>
<p>26. La negociación de los términos, montos, plazos y condiciones de los Contratos de crédito que celebre el CONCESIONARIO corresponde exclusivamente a éste mismo. Sin embargo, cualquier Contrato de crédito que celebre el CONCESIONARIO y que pretenda acreditar como fuente de recursos para la obtención del Cierre Financiero deberá tener un plazo mínimo de cinco (5) años.</p>	<p>La negociación de los términos, montos, plazos y condiciones de los Contratos de crédito que celebre el CONCESIONARIO corresponde exclusivamente a éste mismo. Sin embargo, cualquier Contrato de crédito que celebre el CONCESIONARIO y que pretenda acreditar como fuente de recursos para la obtención del Cierre Financiero deberá tener un plazo mínimo de cinco (5) años. En el evento de obtenerse un crédito por menor plazo, deberá presentarse a TRANSMILENIO para su revisión y aprobación.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 17.: Con la modificación, se incluye la posibilidad de obtenerse un crédito por menor plazo.</p>
<p>27. Ni la colocación ni el efectivo del desembolso inicial, podrán estar condicionados en manera alguna. En todo caso, el</p>		<p>Se modifica la Cláusula 17.: Con la modificación se excluye el requisito de que la colocación y el efectivo</p>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<p><i>CONCESIONARIO deberá acreditar que el agente de colocación con quien ha suscrito el Contrato de “underwriting” en firme se compromete a desembolsar, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al cierre financiero, una suma mínima no inferior al quince por ciento (15%) del monto exigido para acreditar el cierre financiero, si la emisión no ha sido colocada a la fecha del Cierre Financiero.</i></p>		<p>del desembolso inicial estén condicionados. Se excluye, también, el que el concesionario deberá acreditar que el agente de colocación con quien ha suscrito el Contrato de “underwriting” en firme se compromete a desembolsar, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al cierre financiero, una suma mínima no inferior al quince por ciento (15%) del monto exigido para acreditar el cierre financiero, si la emisión no ha sido colocada a la fecha del Cierre Financiero.</p>
<p><b>Suscripción del Contrato de Fiducia Concesionario y Objeto del Patrimonio Autónomo:</b></p>		
<p><i>28. Antes de cumplirse el día calendario número quince (15) del plazo establecido en el numeral 8 de la CLÁUSULA 11 del presente contrato, para la suscripción del Contrato de Fiducia Concesionario, el CONCESIONARIO deberá presentar para la aprobación de TRANSMILENIO S.A. la Fiduciaria seleccionada, y el proyecto de texto del Contrato de Fiducia Concesionario.</i></p>	<p><i>Veinte (20) días hábiles antes del cierre financiero para la suscripción del Contrato de Fiducia concesionario, el CONCESIONARIO deberá presentar para la aprobación de TRANSMILENIO S.A. la Fiduciaria seleccionada y el proyecto de texto del Contrato de Fiducia Concesionario.</i></p>	<p>Se modifica la Cláusula 35.: Con la modificación, la presentación por parte del Concesionario del proyecto de texto del Contrato de Fiducia Concesionario para la aprobación de TRANSMILENIO S.A., pasa de presentarse dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la legalización del contrato de concesión, a veinte (20) días hábiles antes del cierre financiero para la suscripción del Contrato de Fiducia concesionario.</p>
<p><i>29. Cumplida esta condición TRANSMILENIO S.A. tendrá cinco (5) días hábiles para hacer comentarios y observaciones al proyecto del Contrato de Fiducia Concesionario; los cuales deberán ser incorporados al texto definitivo del Contrato de fiducia Concesionario que se suscriba. Vencido el antedicho plazo sin que TRANSMILENIO S.A. informe al CONCESIONARIO comentarios u observaciones al texto del Contrato de Fiducia Concesionario, se entenderá que TRANSMILENIO S.A. no tiene objeción en que se proceda con la firma de dicho Contrato. En cualquier caso, el</i></p>	<p><i>Cumplida esta condición TRANSMILENIO S.A. tendrá quince (15) días hábiles para hacer comentarios y observaciones al proyecto del Contrato de Fiducia Concesionario; los cuales deberán ser incorporados al texto definitivo del Contrato de fiducia Concesionario que se suscriba. Vencido el antedicho plazo sin que TRANSMILENIO S.A. informe al CONCESIONARIO comentarios u observaciones al texto del Contrato de Fiducia Concesionario, se entenderá que TRANSMILENIO S.A. no tiene objeción en que se proceda con la firma de dicho Contrato. En cualquier caso, el Contrato de Fiducia Concesionario deberá quedar suscrito y perfeccionado</i></p>	<p>Se modifica la Cláusula 35.: Con la modificación, el plazo para que Transmilenio S.A. realice sus comentarios y observaciones al proyecto del texto del Contrato de Fiducia Concesionario presentado para aprobación de la entidad el proyecto aludido, pasa de cinco (5) a quince (15) días hábiles. Así mismo, se modifica la obligación respecto que el contrato de Fiducia Concesionario quede suscrito y perfeccionado a más tardar dentro de los</p>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<p><i>Contrato de Fiducia Concesionario deberá quedar suscrito y perfeccionado a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguiente a la legalización del contrato de concesión.</i></p>	<p><i>a más tardar a la fecha establecida para la acreditación del cierre financiero.</i></p>	<p>treinta (30) días calendario siguiente a la legalización del contrato de concesión, a que se suscriba y perfeccione a más tardar a la fecha establecida para la acreditación del cierre financiero.</p>
<p><b>Administración de los recursos - Fideicomiso</b></p>		
<p><b>Condiciones mínimas del Fideicomiso:</b></p>		
<p>30. <i>Todos los demás activos que correspondan a la ejecución de este Contrato de Concesión.</i></p>	<p><i>Todos los demás activos que correspondan a la ejecución de este Contrato de Concesión. Teniendo en cuenta que la administración, operación y mantenimiento (AOM) de la flota debe estar bajo la responsabilidad del operador del SITP, se podrá excluir del Patrimonio Autónomo la totalidad o parte de flota y otros activos. En el evento en que se opte por la exclusión de la flota y otros activos del patrimonio autónomo, se deberá pactar en el contrato de fiducia que en el caso de terminación anticipada del contrato y la continuación de la ejecución del mismo por parte de TRANSMILENIO S.A., o de los acreedores del Concesionario, o de quienes éstos designen, en el caso de toma de posesión, se entiende que la flota y los demás activos excluidos del patrimonio autónomo, serán comprendidos dentro de todos los bienes afectos a la ejecución del contrato de concesión, en aplicación de la cláusula 37 de este contrato de este contrato, dándose la subrogación por parte de TRANSMILENIO S.A. o de quien realice la toma de posesión, en todas las obligaciones y derechos inherentes al derecho de propiedad de la flota y de los otros activos excluidos del patrimonio autónomo.</i></p>	<p>Se modifica la Cláusula 36.: Con la modificación contractual, se incluye dentro de las condiciones mínimas del fideicomiso la posibilidad de excluir del patrimonio autónomo la totalidad o parte de la flota y otros activos.</p>
<p>31. <i>El CONCESIONARIO realizará los aportes mínimos de capital al fideicomiso mediante la realización de tres (3) depósitos por el mismo valor en pesos constantes del 31 de diciembre de 2009, a más tardar al vencimiento del segundo, quinto y octavo mes de ejecución del contrato.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Estas consignaciones deberán ser certificadas por la entidad Fiduciaria, a solicitud de TRANSMILENIO S.A.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>El CONCESIONARIO realizará los aportes mínimos de capital al fideicomiso mediante la realización de tres (3) depósitos así: (i) Un primer depósito mínimo al 10% del total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del segundo mes desde la fecha del cierre financiero; (ii) Un segundo depósito equivalente mínimo al 30% del total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del quinto mes desde la fecha del cierre financiero y (iii) Un tercer depósito equivalente mínimo al</i></li> </ul>	<p>Se modifica la Cláusula 36.: Con la modificación, los tres (3) aportes mínimos de capital al fideicomiso, pasan de ser tres (3) aportes iguales, a tres aportes donde el primero corresponde al 10%, el segundo al 30% y tercero del 60%; los cuales ya no se realizarán al vencimiento del segundo, quinto y octavo mes de ejecución del</p>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los dineros depositados por el CONCESIONARIO únicamente podrán ser utilizados para el pago de obligaciones relacionadas directamente con la ejecución del Contrato de Concesión.</li> </ul>	<p>60% o el saldo correspondiente al total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del octavo mes desde la fecha del cierre financiero.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estas consignaciones deberán ser certificadas por la entidad Fiduciaria, a solicitud de TRANSMILENIO S.A.</li> </ul> <p>Los dineros depositados por el CONCESIONARIO únicamente podrán ser utilizados para el pago de obligaciones relacionadas directamente con la ejecución del Contrato de Concesión, incluidos los pagos realizados por el concesionario, derivados de las obligaciones adquiridas con anterioridad a la constitución del fideicomiso relacionados con la ejecución del contrato.</p>	<p>contrato respectivamente, para realizarse ahora al vencimiento del segundo mes, al vencimiento del quinto mes y al vencimiento del octavo mes desde la fecha del cierre financiero respectivamente.</p> <p>Así mismo, se incluye el que los dineros depositados por el concesionario podrán ser utilizados para hacer pagos a obligaciones adquiridas con anterioridad a la constitución del fideicomiso relacionados con la ejecución del contrato.</p>
Valor de los Derechos de participación del CONCESIONARIO:		
32. Ponderadores canasta de costos. Para Bus de 48-60 Pax 25,24% en combustible.	Ponderadores canasta de costos. Para Bus de 48-60 Pax 25,23% en combustible.	Se modifica la Cláusula 64.: Con la modificación contractual se disminuyó en 0,01% el porcentaje correspondiente a combustible, con lo cual la sumatorio de los ponderadores, ahora si suma 100%.
Auditoría Externa y control Interno:		
33. El CONCESIONARIO deberá remitir a TRANSMILENIO S.A. los estados financieros en forma trimestral, dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente al del periodo reportado. De igual manera deberá enviar mensualmente a TRANSMILENIO S.A., dentro de los cinco (5) primeros días hábiles, un informe contable y de indicadores financieros.	El CONCESIONARIO deberá remitir a TRANSMILENIO S.A. los estados financieros en forma trimestral, dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente al del periodo reportado.	Se modifica la Cláusula 11.2: Con la modificación se excluye la obligación del Concesionario de enviar mensualmente a TRANSMILENIO S.A., dentro de los cinco (5) primeros días hábiles, un informe contable y de indicadores financieros.
Anexo 3: LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN.		
	34. Incorpórese como parte del Anexo 3 el documento “LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN”, elaborado por TRANSMILENIO S.A. y entregado al Concesionario.	Con la modificación se añade al Anexo 3 el documento elaborado por Transmilenio S.A. y entregado al Concesionario, denominado “Lineamientos Generales para la contratación del Patrimonio Autónomo del Contrato de Concesión”
Cierre Financiero y compromiso de desembolsos:		

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
	<p>35. <i>El cierre financiero y los compromisos de desembolsos de los acreedores puede ser obtenido no solo por el Concesionario, sino también por el Patrimonio Autónomo constituido por éste, o por los dos conjuntamente, en consecuencia todas las previsiones contenidas en las cláusulas del contrato de concesión que regulan este tema, deben entenderse dirigidas tanto al CONCESIONARIO como al Patrimonio Autónomo, como tomadores o sujetos activos de las operaciones de financiación necesarias para el cierre financiero.</i></p>	<p>Se modifica la Cláusula 12.: Con la modificación se incluye la opción que para obtener el Cierre Financiero y los compromisos de desembolsos de los acreedores puede ser no solo por el Concesionario, sino también por el Patrimonio Autónomo constituido por éste, o por los dos conjuntamente.</p>
<b>Mecanismos de Financiación para la Adquisición de Flota:</b>		
<p>36. <i>No se podrán pignorar ni gravar los bienes contenidos o afectados a los patios de operación. Se permite gravar o transferir los vehículos mediante la celebración de Contratos de Leasing financiero u operativo, suscritos con entidades autorizadas por la Superintendencia Bancaria, en un porcentaje máximo del 20% de la totalidad de la Flota vinculada. La operación anterior requiere de la autorización previa, expresa y escrita de TRANSMILENIO S.A.</i></p>	<p><i>No se podrán pignorar ni gravar los bienes contenidos o afectados a los patios de operación. Se permite gravar o transferir los vehículos mediante la celebración de Contratos de Leasing financiero u operativo, suscritos con entidades autorizadas por la Superintendencia Financiera. La operación anterior se entenderá autorizada por parte de TRANSMILENIO S.A. cuando se apruebe el cierre financiero.</i></p>	<p>Se modifica la Cláusula 85.: Con la modificación no se condiciona la autorización de gravar o transferir vehículos a través de contratos de leasing financiero u operativo a un porcentaje máximo del 20% previsto inicialmente. Así mismo, se precisa que es la Superintendencia Financiera en vez de la Bancaria. De otra parte, la operación ya no requiere de la autorización previa, expresa y escrita de TRANSMILENIO S.A., sino que se entenderá autorizada por parte de TRANSMILENIO S.A. cuando se apruebe el cierre financiero.</p>
<b>Etapa Preoperativa. Cronograma para la desintegración física total o de la Flota Usada no disponible para operación y que no hará parte de la Flota de Reserva de operación: (Tercera Modificación):</b>		
<p>Segunda Modificación: 37. <i>Desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la operación regular: 10% de la Flota Usada que se desintegrará. Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el CONCESIONARIO debe desintegrar 90% de la Flota Usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario.</i></p>	<p><i>Desde la publicación del proyecto de pliego de condiciones de la Licitación Pública TMSA-LP-004-2009, siempre y cuando el vehículo se haya vinculado a cualquiera de las propuestas, hasta el inicio de la operación regular: mínimo 10% de la Flota Usada que se desintegrará. En esta etapa no se pueden acreditar vehículos que hayan sido chatarrizados o desintegrados en los siguientes casos: vehículos chatarrizados que hicieron reposición, vehículos chatarrizados para vincular buses del Sistema Transmilenio Fase 1 y 2 o vehículos comprados por el Fondo</i></p>	<p>Se modifica la Cláusula 12.: Con la tercera modificación a este mismo tema respecto del cronograma para la desintegración de la Flota Usada, ahora ya no es desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la operación regular, sino desde la publicación del proyecto de pliego de condiciones de la Licitación Pública TMSA-LP-004-2009, hasta el inicio de la operación regular.</p>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO DE CONCESIÓN	OTROSÍ MODIFICATORIO	EVALUACIÓN
	<p>del Mejoramiento de la Calidad. Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el CONCESIONARIO debe desintegrar el porcentaje restante de la Flota Usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario.</p>	
Etapa de Transición. (Segunda Modificación contractual respecto de esta etapa):		
<p>Primera Modificación: 38. Si transcurridos seis (6) meses contados a partir de la adjudicación, el Contratista no manifiesta por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente, el Distrito adoptará las medidas necesarias para su construcción, haciendo efectivo el ajuste a la remuneración del concesionario previsto en la fórmula de remuneración del presente contrato.</p>	<p>Adicionar noventa y cinco (95) días “calendario” más para que el Concesionario manifieste su intención o no de construir directamente los Terminales Zonales de acuerdo con la Cláusula: Etapa de Transición.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 14.: Con esta segunda modificación, se adicionan 95 días más a efecto que el Concesionario manifieste o no su intención de construir directamente los Terminales Zonales de acuerdo con la Cláusula: Etapa de Transición.</p>
Cierre Financiero: Término máximo para obtenerlo. Obligaciones del Concesionario derivadas de la Concesión de la Operación del SITP.		
<p>Primera Modificación: 39. El término máximo con que cuenta el Concesionario para obtener el Cierre financiero vencerá cuando expire el cuarto (4°) mes contado desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio de Concesión. Se entenderá que el Concesionario ha obtenido el Cierre financiero cuando TRANSMILENIO S.A. manifieste expresamente su conformidad con los documentos aportados por el Concesionario, de acuerdo con lo previsto en la definición y regulación de Cierre Financiero contenida en el presente Contrato.</p>	<p>Adicionar en un (1) mes más el término máximo con que cuenta el Concesionario para obtener el Cierre financiero.</p>	<p>Se modifica la Cláusula 17.: Con la modificación contractual se adiciona en un (1) mes más el término máximo con que cuenta el Concesionario para obtener el Cierre financiero.</p>
Plazo para la entrega del Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación.		
<p>Segunda Modificación Contractual: 40. Dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la fecha de suscripción del Contrato, El Concesionario deberá entregar a TRANSMILENIO S.A. un primer Plan de Trabajo que contenga el cronograma y secuencia de todas las actividades relacionadas con la ingeniería de detalle de las rutas</p>	<p>Adicionar en sesenta (60) días calendario más el tiempo establecido para que el Concesionario haga entrega a TRANSMILENIO S.A. del Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación contenido en la Cláusula Obligaciones del Concesionario Respecto de la Implementación del Proyecto, modificada por la Cláusula respectiva del Otrosí Modificatorio 1 y</p>	<p>Se modifica la Cláusula 22.: Con esta tercera modificación contractual se adiciona en sesenta (60) días calendario más el tiempo señalado para que el Concesionario entregue a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la Implementación de la</p>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>CONTRATO DE CONCESIÓN</b>	<b>OTROSÍ MODIFICATORIO</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<i>asignadas a cada concesionario y los terminales zonales y, de considerarse necesario, por parte de cada concesionario, se deberá presentar la contrapropuesta del cronograma de implementación de rutas establecido en el Anexo 2.</i>	<i>por la Cláusula respectiva del Otrosí Modificadorio 2.</i>	Operación incluido en la Cláusula Obligaciones del Concesionario Respecto de la Implementación del Proyecto, modificada por la Cláusula relativa del Otrosí Modificadorio 1 y por la Cláusula referente del Otrosí Modificadorio 2.
<b>Aportes mínimos de capital al Fideicomiso:</b>		
<b>Primera Modificación:</b> 41. <i>El CONCESIONARIO realizará los aportes mínimos de capital al fideicomiso mediante la realización de tres (3) depósitos así: (i) Un primer depósito mínimo al 10% del total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del segundo mes desde la fecha del cierre financiero; (ii) Un segundo depósito equivalente mínimo al 30% del total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del quinto mes desde la fecha del cierre financiero y (iii) Un tercer depósito equivalente mínimo al 60% o el saldo correspondiente al total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del octavo mes desde la fecha del cierre financiero.</i>	<b>Segunda Modificación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>El CONCESIONARIO realizará los aportes mínimos de capital al fideicomiso mediante la realización de dos (2) depósitos así: (i) Un primer depósito mínimo al 10% del total del aporte, el cual deberá realizarse al vencimiento del segundo mes desde la fecha del cierre financiero; (ii) El restante 90% del aporte mínimo de capital se realizará en depósitos según lo requiera el proyecto conforme al Plan de Implementación acordado con el ente gestor y al Plan de Negocios del Concesionario.</i></li> </ul>	Se modifica la Cláusula 36.: Con la segunda modificación respecto del aporte mínimo de capital al Fideicomiso, se pasan de tres (3) depósitos a dos (2) depósitos de los cuales, el segundo se realizará según lo requiera el proyecto conforme al Plan de Implementación acordado con el ente gestor y al Plan de Negocios del Concesionario.
<b>Anexo 3: Lineamientos generales para los aportes mínimos de Capital al Fideicomiso:</b>		
	42. <i>Incorpórese como parte del Anexo 3 de este Contrato, el documento: “LINEAMIENTOS GENERALES PARA LOS APORTES MÍNIMOS DE CAPITAL AL FIDEICOMISO”, elaborado por TRANSMILENIO S.A. y entregado al Concesionario.”</i>	Se modifica la Cláusula 36.: Con la modificación el documento “LINEAMIENTOS GENERALES PARA LOS APORTES MÍNIMOS DE CAPITAL AL FIDEICOMISO” se incorpora al Anexo 3 del contrato.
<b>Etapa de Transición: Zonas de reserva vial o de otras infraestructuras.</b>		
43. <i>De conformidad con la normatividad vigente, no podrán utilizarse las zonas de reserva vial o de otras infraestructuras como uso temporal para la etapa de transición. Los terminales actuales del transporte público colectivo que estén ilegal o irregularmente ubicados en los sitios mencionados, no podrán continuar operando, ni ser utilizados como</i>	<i>De conformidad con el Artículo 179 del Decreto 190 de 2004 (POT de Bogotá), podrán utilizarse las zonas de reserva vial o de otras infraestructuras como uso temporal únicamente para la etapa de transición, siempre y cuando durante esta etapa no esté proyectado construirse el proyecto que tiene la reserva. Los terminales actuales del transporte público colectivo que estén ilegal o irregularmente ubicados en los</i>	Se modifica la Cláusula 14.: Con la modificación se podrá utilizar las zonas de reserva vial o de otras infraestructuras como uso transitorio sólo para la etapa de transición, si cuando durante esta etapa no esté planeado construirse el proyecto que tiene la reserva. Así mismo, se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO DE CONCESIÓN	OTROSÍ MODIFICATORIO	EVALUACIÓN
<i>terminales del SITP en la etapa de transición.</i>	<i>sitios mencionados, podrán continuar operando, pero únicamente si cumplen toda la normatividad aplicable para la fase de transición, y solicitando las licencias requeridas.</i>	autoriza a los terminales actuales del transporte público colectivo que estén ilegal o irregularmente ubicados en los sitios señalados, podrán continuar operando, pero sólo si cumplen toda la normatividad aplicable para la fase de transición, y solicitando las licencias requeridas.
Duración del Contrato de Fiducia SITP:		
<i>44. El Contrato de Fiducia SITP que suscribirá el Concesionario del SIRCI tendrá una duración igual al del contrato de concesión del SIRCI.</i>	<i>El Contrato de Fiducia SITP que suscribirá el Concesionario del SIRCI tendrá una duración de cuatro (4) años, plazo que se mantendrá para las siguientes fiduciarias que se contraten. No obstante lo anterior, aunque la duración inicial sea de cuatro años, siempre deberá existir un contrato de Fiducia SITP, vigente durante la duración del contrato de concesión del SIRCI, respetando los lineamientos definidos en los contratos de concesión de operación del SITP.</i>	Se modifica la Cláusula 61. Con la modificación la duración del Contrato de Fiducia SITP que suscribirá el Concesionario del SIRCI ahora tendrá una duración de cuatro (4) años, en vez de la duración igual al del Contrato de Concesión del SIRCI; no obstante, deberá existir un contrato de Fiducia SITP, vigente durante la duración del contrato de concesión del SIRCI.

Elaboró: Equipo Auditor.

Así mismo, llama la atención que algunos aspectos contractuales tuvieron más de una modificación. Estos fueron los siguientes:

- a) Plazo y requisitos para aprobación del Contrato de Fiducia del Concesionario: tuvo dos (2) modificaciones.
- b) Etapa Preoperativa. Cronograma para la desintegración física total o de la Flota Usada no disponible para operación y que no hará parte de la Flota de Reserva de operación: tuvo tres (3) modificaciones.
- c) Etapa de Transición: se hicieron dos (2) modificaciones.

De otra parte, de las cuarenta y cuatro (44) modificaciones realizadas a los contratos de concesión, cuarenta y una (41) disminuyen y flexibilizan las condiciones y requisitos inicialmente estipulados en las diferentes cláusulas, y tres (3) relacionadas con la falta de atención y cuidado en la formulación de los Ponderadores canasta de costos, para el Bus de 48-60 y la incorporación al Anexo 3 de los documentos Lineamientos generales para los aportes mínimos de Capital al Fideicomiso y Lineamientos Generales, para la contratación del Patrimonio Autónomo del Contrato de Concesión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La flexibilización de las estipulaciones y requisitos estipulados primeramente para las diferentes etapas de la ejecución de los contratos están referidas básicamente a los siguientes aspectos específicos:

a) Respecto de la ampliación de plazos y tiempos, las modificaciones tuvieron que ver con los siguientes doce (12) asuntos:

1. Plazos para la aprobación de los seguros de responsabilidad civil.
2. Plazo para la aprobación de la minuta del contrato de fiducia mercantil.
3. Plazo para la presentación del recibo de pago de los derechos de publicación, las Garantías Única de Cumplimiento, el Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual y Contractual, el comprobante de cancelación de las mismas.
4. Plazo para la suscripción del contrato de fiducia del concesionario.
5. Plazo para ajustar el Anexo No.2 relativo al Cronograma de implementación base para el inicio de la operación SITP.
6. Plazo para que el concesionario le entregue a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la implementación de la operación.
7. Plazo para constituir la garantía de cumplimiento a favor de Transmilenio S.A.
8. Plazo para la presentación de la póliza de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.
9. Plazo para que el Contratista manifieste por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente las terminales.
10. Plazo para que Transmilenio S.A. realice sus comentarios y observaciones al proyecto del texto del Contrato de Fiducia Concesionario presentado para aprobación de la entidad.
11. Se excluye la estipulación según la cual en el desembolso inicial que deberá efectuarse dentro de los sesenta (60) días siguientes al cierre financiero, no podrá ser inferior al quince por ciento (15%) del monto exigido para el cierre financiero.
12. La duración del Contrato de Fiducia SITP que suscribirá el Concesionario del SIRCI ahora tendrá una duración de cuatro (4) años, en vez de la duración igual al del Contrato de Concesión del SIRCI.

b) En relación a valores y porcentajes, los cambios tuvieron que ver con los siguientes tres (3) temas:

1. El valor de la cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.
2. Valor de la garantía de responsabilidad civil extracontractual.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. Disminución del porcentaje de flota usada a desintegrar.
- c) Los requisitos contractuales que fueron modificados flexibilizando las condiciones iniciales, tuvieron que ver con los siguientes catorce (14) temas:
  1. Se elimina el requisito de la aprobación previa por parte de la entidad de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del fideicomiso.
  2. Se incluye que las explotaciones conexas permitidas en los Terminales Zonales, se le dará preferencia al concesionario responsable de la misma por parte del Distrito Capital.
  3. Se excluye el requisito relativo a que el aporte de los recursos de deuda deberá provenir de instituciones financieras cuya deuda pendiente, no subordinada y de largo plazo, tenga una calificación de crédito de Standard & Poor's Corporation de al menos BBB, o su equivalente de otra agencia calificadora, al momento de su firma.
  4. Se incluye la posibilidad de obtenerse un crédito por menor plazo.
  5. Se excluye el requisito de que la colocación y el efectivo del desembolso inicial estén condicionados.
  6. Se excluye el que el concesionario deberá acreditar que el agente de colocación con quien ha suscrito el Contrato de “*underwriting*” en firme se compromete a desembolsar, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al cierre financiero, una suma mínima no inferior al quince por ciento (15%) del monto exigido para acreditar el cierre financiero, si la emisión no ha sido colocada a la fecha del Cierre Financiero.
  7. Se incluye dentro de las condiciones mínimas del fideicomiso la posibilidad de excluir del patrimonio autónomo la totalidad o parte de la flota y otros activos.
  8. Se modifican los tres (3) aportes mínimos de capital al fideicomiso que debe hacer el concesionario.
  9. Se excluye la obligación del Concesionario de enviar mensualmente a TRANSMILENIO S.A., dentro de los cinco (5) primeros días hábiles, un informe contable y de indicadores financieros.
  10. Con la modificación se incluye la opción que para obtener el Cierre Financiero y los compromisos de desembolsos de los acreedores puede ser no solo por el Concesionario, sino también por el Patrimonio Autónomo constituido por éste, o por los dos conjuntamente.
  11. Con la modificación no se condiciona la autorización de gravar o transferir vehículos a través de contratos de leasing financiero u operativo a un porcentaje máximo del 20% previsto inicialmente.
  12. Se precisa que es la Superintendencia Financiera en vez de la Bancaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

13. Se podrá utilizar las zonas de reserva vial o de otras infraestructuras como uso transitorio sólo para la etapa de transición, si cuando durante esta etapa no esté planeado construirse el proyecto que tiene la reserva.
14. Se autoriza a los terminales actuales del transporte público colectivo que estén ilegal o irregularmente ubicados en los sitios señalados, podrán continuar operando.

Por lo explicado anteriormente, la entidad trasgredió los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales con las múltiples y sustanciales modificaciones a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP cuyo efecto fue el de aminorar los requisitos y aumentar los plazos en su cumplimiento y aprobación por parte de la entidad en flexibilizar relativos a los siguientes requisitos:

- Para la legalización y ejecución del contrato.
- Para la Etapa Preoperativa: Plan de Implementación, Consecución de las áreas de patios y talleres para la operación no troncal, Terminales Zonales, Adquisición de Flota nueva y usada, relación con el concesionario SIRCI, Desintegración física total o de la Flota Usada no disponible para operación.
- Etapa Operativa.
- Etapa de Transición.

En consecuencia se contravino el Artículo 23º Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales, de la Ley 80 de 1993, según el cual exige lo siguiente:

*“Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal **se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.** Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 24 *Del Principio de Transparencia*, Numeral 5, literales b, d, e, así:

*“b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación o concurso.*”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

c) *Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.*

d) *No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.”*

De esta misma ley, se incumple su Artículo 25 Del Principio de Economía, numerales 2, 8, así:

*“2. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.*

*8o. El acto de adjudicación y el contrato no se someterán a aprobaciones o revisiones administrativas posteriores, ni a cualquier otra clase de exigencias o requisitos, diferentes de los previstos en este estatuto.*

Así mismo, de la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 26 Del Principio de Responsabilidad, numerales 3 y 4, los cuales precisan lo siguiente:

*“3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

A pesar que la ley reconoce una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, no por ello se puedan hacer toda clase de modificaciones incluyendo las que atenten contra los principios de la contratación.

Así mismo, no es excusa la necesidad de coordinación de todos los componentes del Sistema: infraestructura, SIRCI, alistamiento de la operación, plan de comunicaciones y elementos de información, para lograr de forma exitosa su

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

implementación, cuando estas actividades deberieron realizarse de manera planificada en la respectiva etapa preparatoria.

Tal como se presenta en los cuadros de las modificaciones contractuales, si existieron flexibilizaciones y disminuciones a las condiciones y requisitos inicialmente pactados en los contratos de concesión. Este ente de control de ninguna manera desconoció las consideraciones que se tuvieron para realizar y acordar la modificaciones contractuales.

El Equipo auditor se sostiene que se violó el principio de transparencia en la medida en que no se definieron reglas objetivas, justas, claras y completas que hubiesen asegurado una selección objetiva, no se definieron con precisión las condiciones de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrat, se incluyeron condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, entre otros aspectos.

En relación a que las Fiduciarias formularon observaciones y recomendaciones al Capítulo 6 de los contratos y al contenido del contrato de fiducia (anexo 3 del contrato de concesión), esta situación se pudo haber previsto en la etapa precontractual.

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que esta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**2.6.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que COOBUS S.A.S. quien suscribió el Contrato de Concesión No. 05 de 2010, incumplió el Pacto de Cumplimiento a pesar que la Subgerencia Económica de la entidad conceptuó que las gestiones y compromisos planteados por el concesionario para corregir el incumplimiento, era viable.**

Con radicado No. 2012EE4896 y 2012EE5077 de 15 de junio y 25 de junio de 2012 respectivamente, TRANSMILENIO S.A. le informa a COOBUS S.A.S. y a la compañía aseguradora el comienzo de un proceso de imposición de multas contemplado en el Contrato de Concesión No. 05 de 2010 fundamentado en el no mantenimiento del cierre financiero, la no vinculación de flota en los tiempos contractuales y la no entrega de información financiera.

Con la participación del representante legal y de la Junta Directiva de COOBUS, los representantes legales de las cooperativas socias y el de IKON Internacional S.A., se efectuó reunión el 4 de mayo de 2012 donde IKON informó al concesionario su propósito de concluir irrevocablemente el Contrato de Colaboración Empresarial, presentando la división entre los accionistas de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

COOBUS, lo cual obstaculizó que la Asamblea perfeccionara el mencionado contrato de colaboración.

El 28 de junio de 2012, de conformidad con el procedimiento señalado en el contrato de concesión para la imposición y liquidación de multas, se efectuó audiencia en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Se estudió el incumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario así como un balance de las obligaciones de COOBUS S.A.S. en la etapa preoperativa y enfocada al inicio de la operación, la vinculación de los conductores y la gestión en la consecución y adecuación de los patios de operación zonal. Se autorizó un plazo hasta el 6 de julio de 2012 a efecto que el concesionario presentara las pruebas de sus descargos.

Dado que COOBUS S.A.S. no había iniciado la operación de los componentes troncal ni de alimentación a la fecha de la imposición de la multa por lo cual el concesionario no poseía ingresos durante el mes en que se causó la sanción correspondiente, no fue posible tasar la multa a imponer al concesionario a la luz de lo dispuesto en la Cláusula 121 del contrato de concesión donde se estipula que para la tasación de las multas, en ningún evento se impondrán multas por un valor total acumulado que supere el diez por ciento (10%) del valor total de los ingresos que por todo concepto perciba el Concesionario durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente.

En razón a que no fue posible aplicar la multa correspondiente de conformidad a lo señalado en el contrato, a través de oficio con radicado 2012EE8590 de octubre 10 de 2012, se decide terminar el proceso de imposición de multas.

Posteriormente, el 11 de octubre de 2012 mediante comunicación con radicado 2012EE8640, se inició el proceso de declaratoria del incumplimiento del contrato de concesión así como hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria establecida en la Cláusula 180 del contrato de concesión 005 de 2012.

La audiencia de descargos respectiva se realizó el 18 de octubre de 2012 en donde se concedió un plazo de 8 días hábiles a partir de ese día a la compañía aseguradora Seguros Cóndor S.A. para presentar sus descargos, el cual venció el 30 de octubre de 2012.

Posteriormente, se realizaron reuniones los días 1, 13 y 22 de noviembre de 2012 y 12 y 13 de diciembre de 2012, en donde se pactó con COOBUS S.A.S., la Secretaria de Gobierno-ente que participó a solicitud del Concesionario- y TRANSMILENIO S.A, que COOBUS S.A.S, presentaría un Plan de Negocios y un Plan de Acción que aseguraría la reestructuración del cierre financiero y el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales pendientes a la fecha, en un plazo de (8) ocho meses.

A través de radicado 2012ER19500, en cumplimiento del mencionado pacto, COOBUS S.A.S. presentó a la entidad el Plan de Negocios con sus anexos y el documento que contiene el Código de Buen Gobierno Corporativo.

La Subgerencia Económica, como consecuencia de la valoración del Plan de Negocios y el documento que contiene el Código de Buen Gobierno Corporativo, las reuniones con COOBUS S.A.S., los representantes de los propietarios, los proveedores de vehículos, la Banca de Inversión, algunas entidades del sector financiero y la Oficina de Pactos de la Alcaldía de Bogotá, así como de las acciones y compromisos propuestos por el concesionario para cumplir el contrato de concesión y regularizar su operación, consideró que son viables de conseguir en el corto plazo, y que favorecen la restructuración efectiva del cierre financiero que haga viable el sostenimiento de la operación del Concesionario, concepto que quedó formalizado mediante oficio con 2012IE5253.

El 28 de diciembre de 2012 se firmó el Pacto de Cumplimiento con COOBUS S.A.S. en el cual el concesionario, según su Cláusula Primera, se comprometió a cumplir todas las obligaciones jurídicas, técnicas y económicas referidas en el Plan de Negocios presentado a TRANSMILENIO S.A. En su Cláusula Sexta se establecieron compromisos de obligatorio cumplimiento para no decidir la terminación anticipada del Pacto de Cumplimiento y el reinicio del proceso de declaratoria de incumplimiento del Contrato de Concesión No. 05 de 2010, entre ellas:

1. *La no vinculación de flota nueva y usada, en las fechas acordadas en la Tabla 18 del Plan de Negocios.*
2. *La no prestación oportuna del servicio de transporte de pasajeros, en la operación zonal, de alimentación y troncal, de acuerdo con el cronograma de vinculación de flota presentado.*
3. *El no cumplimiento del plan de inversiones en patios y centro de control, conforme a lo establecido en la Tabla 31 y 37 del Plan de Negocios, en los montos y fechas allí establecidos.*
4. *La no restructuración del cierre financiero dentro de los ocho (8) meses de plazo considerados para la ejecución del Plan de Acción.”*

Así mismo, la Cláusula Octava del Pacto de cumplimiento estableció lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“El CONCESIONARIO manifiesta y acepta que las obligaciones pactadas en el presenta Pacto de Cumplimiento son de resultado y no de medio, por tanto, el incumplimiento de la cláusula sexta, compromisos de obligatorio cumplimiento, conllevará la terminación inmediata del Pacto, reactivándose el proceso de incumplimiento contractual en el estado en que se suspendió, y por tanto se procederá a la declaratoria de incumplimiento, el cobro de la cláusula penal y la afectación de la garantía de cumplimiento que ampara el contrato.

De igual forma, TRANSMILENIO S.A. se reserva el derecho de iniciar las acciones contractuales y legales tales como la toma de posesión del proyecto, la terminación del contrato y la declaratoria de caducidad.”

El 20 de febrero de 2013 a través de oficio con radicado 2013ER2807, el concesionario comunicó que no consigue cumplir con la vinculación de la flota de febrero y marzo de 2013. Así mismo, el Concesionario no comenzó el 23 de febrero de 2013 la ruta C4, ni la P56 el 3 de marzo de 2013.

En consecuencia, nuevamente se activó el proceso de declaratoria de incumplimiento de conformidad con la Cláusula Octava, a través de radicado 2013EE2119 del 28 de febrero de 2013, continuando la audiencia iniciada el 18 de octubre de 2012, para el 19 de marzo de 2013 a las 3:00 p.m. en las instalaciones de TRANSMILENIO S.A., momento donde el concesionario informó que seleccionó un nuevo representante legal, al igual que presentó un resumen del adelanto del cumplimiento del pacto mencionado.

El representante de la Banca de Inversión del concesionario, en la mencionada audiencia, informó que los inconvenientes para reponer el cierre financiero del concesionario, son los siguientes:

“1. **El gobierno corporativo y el código de buen gobierno** eran requisitos para toda la banca para análisis del riesgo.

2. **Las rentas**, a pesar de ser la ventaja del concesionario dentro de la licitación del SITP, **la banca lo vio como un elevado nivel de riesgo, teniendo en cuenta que el concesionario no tiene un músculo financiero al estar constituido solo por pequeños propietarios.**

3. De otro lado, **los propietarios tienen doble status: como rentistas y como accionistas, razón por la cual la banca considera que reciben dividendos por adelantado, elevando más aún el riesgo...**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El concesionario, el 19 de marzo de 2013 a través de oficio con radicado 2013ER4793, presentó sus descargos en los cuales se observa que COOBUS S.A.S. incumplió sus compromisos contractuales relativos a la vinculación de flota

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

troncal, alimentación, vinculación de conductores y la prestación del servicio público de transporte, toda vez que no vinculó la flota en febrero y marzo de 2013, ni comenzó la operación de las rutas zonales programadas, así como el mantenimiento del cierre financiero, infringiendo con ello los numerales 17.1.1, 17.2.1, 17.2.4, 17.2.5, 17.3.1, 17.5, 17.7.3, 17.7.16 de la Cláusula 17, y las 75 y 79 del Contrato de concesión No. 05 de 2010.

A través de Resolución No. 107 de 2013 se declaró el incumplimiento parcial del contrato de concesión No. 05 de 2010 por parte del concesionario COOBUS S.A.S y de sus socios, igualmente, se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por valor de seis mil siete millones de pesos (\$6.007.000.000) constantes del 31 de diciembre de 2009.

Como se observa, los obstáculos evidenciados por la Banca de Inversión para reponer el cierre financiero, también los debería haber observado la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A. y así haber conceptuado en su oportunidad que las gestiones y compromisos expuestos por el concesionario para subsanar el incumplimiento, era inviable, consideración que daba para no suscribir el Pacto de cumplimiento el 28 de diciembre de 2012 con COOBUS S.A.S., en vez de lo cual la entidad debió comenzar los trámites contractuales y legales tales como, la toma de posesión del proyecto, la terminación del contrato y la declaratoria de caducidad.

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 25º.- *Del Principio de Economía*, sus numerales 2, 3 y 4, los cuales presentan lo siguiente:

*“2o. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.*

...

*4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”*

De esta misma ley, se incumple su Artículo 26º, sus numerales 1, 2 y 4:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Si bien es cierto la Subgerencia Económica evaluó las obligaciones del concesionario al suscribir el Pacto, no debió haberlo considerado viable, toda vez, que era conocido que aspectos como las rentas del concesionario dentro de la licitación del SITP son un riesgo teniendo en cuenta que el concesionario no tiene un suficiente capacidad financiera al estar constituido solo por pequeños propietarios, así mismo, los propietarios tienen doble status, como rentistas y como accionistas, razón por la cual reciben dividendos por adelantado, elevando el riesgo

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que esta no desvirtúa la formulación del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**2.6.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que lo establecido en la cláusula de imposición de multas impide que en el evento de incumplimiento en la etapa preoperativa de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, se pueda realizar la estimación del valor de la multa y, en consecuencia, efectuar su imposición.**

Los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP estipularon en su Cláusula 121 Imposición de Multas, lo siguiente.

“CLÁUSULA 121. IMPOSICIÓN DE MULTAS

**TRANSMILENIO S.A. podrá imponer las multas** correspondientes de acuerdo con lo previsto en las cláusulas incluidas en el presente capítulo **en los eventos en que el CONCESIONARIO incumpla las obligaciones, requisitos, parámetros y responsabilidades en cuanto a los plazos, estándares o condiciones establecidos en el Contrato de Concesión y en los manuales anexos al mismo.**

La multa será impuesta mediante acto administrativo motivado, previo el seguimiento de un procedimiento cuya finalidad es garantizar el derecho de defensa y el debido proceso del CONCESIONARIO.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*Las multas se causarán a partir de la fecha prevista para el cumplimiento de la obligación y hasta que cese el respectivo incumplimiento.*

*En todo caso y **para efectos la tasación, en ningún evento se impondrán multas por un valor total acumulado que supere el diez por ciento (10%) del valor total de los ingresos que por todo concepto perciba el CONCESIONARIO** con ocasión del presente Contrato, **durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente.***

*La introducción, modificación o supresión de multas no afectará las multas que se hayan impuesto hasta el día en que aquellas sean vinculantes y exigibles...” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Como se puede concluir de la cláusula anterior, en el evento en que para un determinado contrato de concesión la respectiva sanción ocurra en la etapa preoperativa, no sería posible efectuar la tasación de la multa toda vez que en dicha etapa los concesionarios no perciben ingresos en desarrollo de dichos contratos, dejando, en consecuencia, a TRANSMILENIO S.A. sin la posibilidad de imponer la respectiva multa a efecto de presionar al concesionario al cumplimiento de sus funciones, colocando en riesgo el que éste garantice la prestación de un servicio público esencial urbano como lo es el transporte público de pasajeros.

Llama la atención la forma cómo quedó establecida la tasación de las multas señalada en la Cláusula 121 “*Imposición de Multas*” del contrato, reflejando la falta de diligencia y cuidado por parte de los funcionarios de la entidad que debieron prever que las sanciones impuestas en la etapa preoperativa se pudieran tasar y, en consecuencia, poder hacer efectiva la multa.

De otra parte, el que la cláusula de “*Imposición de Multas*” haya quedado sin la posibilidad de tasar las multas en la etapa preoperativa, dejó a TRANSMILENIO S.A. sin el primer y más importante herramienta contractual para que en caso de mora o de incumplimiento parcial del concesionario se pueda imponer multas a efecto de apremiarlo al cumplimiento de sus compromisos, los cuales se refieren a diez (10) obligaciones fundamentales relacionadas en la Cláusula 12. Etapa Preoperativa, la cual estipula lo siguiente:

“CLÁUSULA 12. ETAPA PREOPERATIVA.

*Esta etapa comienza a partir del acta de inicio del Contrato y se extenderá hasta la fecha en que el Ente Gestor expida la Orden de Inicio de la Operación.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se estima como plazo para esta etapa nueve (9) meses, sin embargo podría ser mayor o menor, de conformidad con el Plan de Implementación presentado por el CONCESIONARIO y aprobado por TRANSMILENIO S.A.

Durante esta etapa el CONCESIONARIO deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

1. **Plan de Implementación.**
2. **Cierre Financiero**
3. **Consecución de las áreas de patios y talleres para la operación no troncal (Terminales Zonales) en los términos establecidos en la etapa de transición.**
4. **Adquisición de Flota Nueva y usada** en los términos presentados en su oferta.
5. **Para efectos de la flota usada deberá presentar el original de la licencia de tránsito en la que conste como propietario del vehículo o el original del contrato con el propietario en el que se garantice el control total del vehículo en los términos definidos en el pliego de condiciones de la licitación que dio origen al presente contrato.**
6. **Poner a disposición del Concesionario SIRCI los vehículos, para que éste efectúe la instalación completa de las unidades lógicas,** los equipos de comunicación y control y los demás equipos a bordo.
7. **Desintegración física total o de la Flota Usada no disponible para operación y que no hará parte de la Flota de Reserva de operación,** de conformidad con lo establecido en las normas nacionales y distritales vigentes y dando cumplimiento al siguiente cronograma:

Desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la operación regular: 20% de la Flota Usada que se desintegrará.

- ...
8. **Debe presentar la póliza de seguro de responsabilidad civil contractual y extracontractual** y demás seguros previstos en la normatividad legal y en este Contrato para amparar la Flota y el servicio, es decir, presentar la póliza de seguro de (i) responsabilidad civil contractual que ampare a los usuarios, de todos los riesgos inherentes al transporte de personas, (ii) la póliza de responsabilidad civil extracontractual de cada vehículo así como (iii) los demás seguros previstos en la normatividad legal para el transporte público. Las pólizas de responsabilidad civil tanto contractual como extracontractual deberán cubrir todos los eventuales perjuicios que se puedan producir a los usuarios del sistema o a terceros sin que sea posible excluir la responsabilidad por lucro cesante o por daños extrapatrimoniales.
  9. **Realizar las actividades de publicidad en su Zona sobre la prestación del servicio,** al menos un (1) mes antes del inicio de la operación.
  10. **Suscribir el Contrato de Fiducia del Concesionario** dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la legalización del contrato de concesión.” (Numeración, negrilla y subrayado fuera de texto.)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la Resolución No. 107 de 11 de abril de 2013, como parte del Considerando se presenta, entre otros aspectos, lo siguiente:

**“Que de acuerdo con la cláusula 121 del contrato de concesión, establece que *para efectos de la tasación de las multas, en ningún evento se impondrán multas por un valor total acumulado que supere el diez por ciento (10%) del valor total de los ingresos que por todo concepto perciba el CONCESIONARIO con ocasión del presente contrato, durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente.***

**Que conforme a los incumplimientos señalados anteriormente, *el concesionario COOBUS S.A.S.* y a la fecha del cierre del proceso de imposición de multas, *no había iniciado operación del componente troncal ni de alimentación, razón por la cual no tenía ingresos durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente. Es decir, no fue posible tasar la multa a imponer al concesionario.***

...

**Que mediante radicado EE8590 del 10 de octubre de 2012, *se dio por terminado el proceso de imposición de multas iniciado al concesionario COOBUS S.A.S. por cuanto no fue posible imponerle las multas pese a los incumplimientos contractuales presentados, por los motivos va expresados.*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa en el texto anterior, la conclusión presentada fue la razón que presentó la entidad para justificar el cierre del proceso de imposición de multas respecto del Contrato No. 05 de 2010, donde concluye que no es posible tasar la multa.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 4º, numerales

*“1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.”*

De la mencionada ley, se incumple así mismo su Artículo 24º.- *Del principio de Transparencia.*

*“5o. En los pliegos de condiciones o términos de referencia:*

*d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

e) *Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la Formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.”*

Así mismo, de la Ley 80 de 1993 se vulnera su Artículo 26, numerales 1, 2, 3 y 4:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que va direccionada al objetivo de la multa y no a justificar la redacción de la cláusula 121 sobre *“imposición de multas”*.

**2.6.1.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en la ejecución del Contrato 005 de 2010, dado que no era posible efectuar la compensación de una multa, TRANSMILENIO S.A. no hizo efectiva la garantía única ni acudió al cobro coactivo de la misma, tal como lo estipula el contrato de concesión.**

El contrato de concesión No. 005 de 2010 en su Cláusula 131 respecto del Procedimiento para la imposición y liquidación de multas, estableció lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*“La imposición, liquidación y pago de las multas se sujetará al siguiente procedimiento: TRANSMILENIO S.A. preparará y remitirá al CONCESIONARIO un informe de los hechos identificados mediante cualquiera de los mecanismos previstos en el presente Contrato que pueden configurar un incumplimiento, con indicación del soporte técnico y jurídico que sustenta el informe y el valor de la multa.*

*El CONCESIONARIO tendrá tres (3) días hábiles a partir del recibo de la comunicación para presentar a TRANSMILENIO S.A. sus descargos sobre el informe, anexando los soportes y pruebas que sustenten su respuesta. Cumplido este plazo se convocará a la audiencia prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.*

...

**Todas las multas que se causen se pagarán a través de la figura de la compensación, descontándose el valor de las multas de la participación que el CONCESIONARIO tenga derecho a obtener derivados de la ejecución del presente Contrato, una vez se encuentre en firme el acto administrativo de imposición de la multa.** Será función de TRANSMILENIO S.A. verificar que se hagan los descuentos correspondientes, de manera oportuna en los periodos de pago de las participaciones previstos en el presente Contrato.

*En todo caso, el pago o la deducción de dichas multas no exonerarán al CONCESIONARIO de su obligación de cumplir plenamente con las responsabilidades y obligaciones que emanen del presente Contrato.*

*El CONCESIONARIO, expresamente y en forma voluntaria acepta y autoriza, con la firma del presente Contrato, a TRANSMILENIO S.A. a solicitar a la FIDUCIA la compensación para el pago de las multas de que trata el numeral anterior.*

**En el evento en que no sea posible efectuar la compensación, TRANSMILENIO S.A. podrá hacer efectiva la garantía única o acudir al cobro coactivo de la misma.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Teniendo en cuenta que al concesionario no le fue posible imponerle multa de conformidad a la Cláusula 121 “*Imposición de Multas*”, según lo evidenciado en el oficio con radicado EE8590 del 10 de octubre de 2012, en el cual se da por terminado el proceso de imposición de multas toda vez que COOBUS S.A.S. no tuvo ingresos durante el mes en que causó la sanción respectiva, lo cual implicó que no fue posible efectuar la compensación, la Entidad debió hacer efectiva la garantía única o acudir al cobro coactivo de la misma, tal como lo señala la Cláusula 131 Procedimiento para la imposición y liquidación de multas del Contrato de concesión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo anterior, se incumple la Cláusula 131 del Contrato No. 05 de 2010.

De otra parte, de la ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

La entidad no desvirtúa lo presentado por este Equipo Auditor: *“Teniendo en cuenta que al concesionario no le fue posible imponerle multa de conformidad a la Cláusula 121 “Imposición de Multas”, según lo evidenciado en el oficio con radicado EE8590 del 10 de octubre de 2012, en el cual se da por terminado el proceso de imposición de multas toda vez que COOBUS S.A.S. no tuvo ingresos durante el mes en que causó la sanción respectiva, lo cual implicó que no fue posible efectuar la compensación, la Entidad debió hacer efectiva la garantía única o acudir al cobro coactivo de la misma, tal como lo señala la Cláusula 131 Procedimiento para la imposición y liquidación de multas del Contrato de concesión.”* Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta nos desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

***2.6.1.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque se contravino lo dispuesto en el Contrato de Concesión No. 005 de 2010, en desarrollo del proceso de imposición de multas, toda vez que TRANSMILENIO S.A. le concedió a COOBUS S.A.S. un mayor plazo para que el concesionario presentara las pruebas y descargos.***

La Cláusula 131 en el Contrato de Concesión No. 005 de 2010 respecto del Procedimiento para la imposición y liquidación de multas, estableció lo siguiente:

*“La imposición, liquidación y pago de las multas se sujetará al siguiente procedimiento: TRANSMILENIO S.A. preparará y remitirá al CONCESIONARIO un informe de los hechos identificados mediante cualquiera de los mecanismos previstos en el presente Contrato*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que pueden configurar un incumplimiento, con indicación del soporte técnico y jurídico que sustenta el informe y el valor de la multa.

**El CONCESIONARIO tendrá tres (3) días hábiles a partir del recibo de la comunicación para presentar a TRANSMILENIO S.A. sus descargos sobre el informe, anexando los soportes y pruebas que sustenten su respuesta.** Cumplido este plazo se convocará a la audiencia prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007...”(Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de la anterior estipulación contractual, la entidad en desarrollo del procedimiento de imposición de multas concedió a COOBUS S.A.S. seis (6) días hábiles, según se deduce del Considerando de la Resolución No. 107 de abril 11 de 2013, donde se presenta, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Que de acuerdo al procedimiento establecido en el contrato de concesión para la imposición y liquidación de multas, **el día 28 de junio de 2012 se realizó la audiencia de que trata el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007,** en donde no solo se analizó el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas por parte del concesionario...

Que en dicha audiencia, **se concedió un plazo hasta el día 6 de julio de 2012 para que el concesionario presentara las pruebas que soportaran sus descargos. Mediante radicado 2012ER906 del 6 de julio de 2012 el concesionario radicó documento referente al proceso de imposición de multa.**”(Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Por lo anterior, se contraviene la Cláusula 131 del Contrato de Concesión No. 005 de 2010.

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 26 *Del Principio de Responsabilidad*, sus numerales 2 y 4, así:

“2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

La misma entidad acepta la observación de la contraloría cuando en su respuesta presenta lo siguiente: “El tiempo para entregar descargos como lo establece la norma no detenta un término legal, no obstante el contrato de concesión si determina un plazo de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*tres días para efectuar la correspondiente entrega, del cual se puede predicar una falta si quiera leve, que se enmarque dentro de las actuaciones que adelanto este Ente Gestor.”*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria presentada por la contraloría.

**2.6.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A. pudo haber detectado la imposibilidad del cobro de la multa a COOBUS S.A.S. si hubiera cumplido el procedimiento inicial previsto para la imposición y liquidación de multas estipulado en el contrato de concesión No. 005 de 2010.**

El contrato de concesión No. 005 de 2010 en su Cláusula 131 respecto del Procedimiento para la imposición y liquidación de multas, estableció lo siguiente:

*“La imposición, liquidación y pago de las multas se sujetará al siguiente procedimiento: **TRANSMILENIO S.A. preparará y remitirá al CONCESIONARIO un informe de los hechos identificados** mediante cualquiera de los mecanismos previstos en el presente Contrato que pueden configurar un incumplimiento, con indicación del soporte técnico y jurídico que sustenta el informe **y el valor de la multa...**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Como se observa, en la cláusula anterior se precisaba muy claramente el procedimiento de imposición y liquidación de las multas donde, entre otros aspectos fundamentales, donde inicialmente se debía establecer en el informe de TRANSMILENIO S.A. a COOBUS S.A.S. el valor de la multa; por lo anterior, llama la atención el que después de cuatro (4) meses de comenzado el proceso de imposición de multas y como argumento para cerrar este procedimiento, la entidad después haya advertido la imposibilidad de dimensionar la multa, toda vez que era de pleno conocimiento el que en la etapa preoperativa los concesionarios no perciben ingresos.

Por lo anterior, del Contrato de Concesión No. 005 de 2010, se incumple su Cláusula 131 sobre el Procedimiento para la imposición y liquidación de multas.

Así mismo, de la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 4º que estipula lo siguiente:

*“Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar...”

Igualmente, de la misma Ley 80 de 1993, se transgrede su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, donde se estipula lo siguiente:

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

La entidad en su interés de defenderse se equivoca cuando afirma: “El auditor está confundiendo el valor de la multa con su liquidación, debiéndose hacer esto último a la finalización del proceso de imposición de multas, después de agotado el debido proceso, momento en el cual se sabe efectivamente si hubo o no incumplimiento y cuales cláusulas deben aplicarse, antes no se puede prejuzgar liquidando una multa que no se sabe si se llegará a imponer o no.”; todo lo contrario, el Equipo Auditor tiene muy claro que si la entidad hubiese actuado con diligencia y atención, habría detectado en la elaboración del respectivo informe preparatorio de imposición, liquidación y pago de multas la imposibilidad de dimensionar el valor de la multa teniendo en cuenta que ésta se fundamenta en los ingresos del concesionarios, para lo cual en la etapa preoperativa no se generan ingresos.

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**2.6.1.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que no existió la debida atención y cuidado en la redacción y aprobación de otrosí modificatorios de contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP.**

Lo precedente, se evidenció en el Otrosí Modificatorio No. 2 al Contrato No. 005 de 2010 de Concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros correspondiente a la Zona 3) Fontibón, con Operación Troncal, suscrito con la Sociedad Operador Solidario de Propietarios Transportadores COOBUS S.A.S., el cual presentó en su Cláusula Cuarta lo siguiente: “Modificar CLÁUSULA 22. ETAPA DE TRANSICIÓN, modificada por la cláusula sexta del Otrosí modificatorio No. 1, la cual quedará así:”(Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Mediante Otrosí Modificatorio 3 se corrige la inconsistencia respecto a que en el Contrato No. 005 de 2010 la Cláusula 22 se refiera a las OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO, y no a la Etapa de Transición.

A pesar de lo anterior, revisado el Otrosí Modificatorio No. 1, se observa que es la Cláusula Tercera la que modifica la Cláusula 22 del Contrato No. 005 de 2010, y no la Cláusula Sexta como se presenta en el Otrosí Modificatorio No. 2 al Contrato No. 005 de 2010 de Concesión.

Con lo anterior se evidencia que no existió la debida diligencia y aplicación en el proceso de elaboración y aprobación del Otrosí Modificatorio No. 2 señalándose erróneamente el número de cláusula del anterior otrosí modificatorio.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26, numerales 2 y 4, que estipulan lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

De la Ley 734 de 2002 se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que cuestiona únicamente la tipificación de la conducta endilgada por éste ente de control, pero no a explicar el presunto error en la redacción de los otrosí modificatorios mencionados.

**2.6.1.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad aduciendo una consideración que no es cierta, mediante otrosí modificatorio, se aprueba la posibilidad de excluir totalmente la flota así como la exclusión de otros activos del patrimonio autónomo en el Contrato Fiducia Concesionario, colocando en alto riesgo la posibilidad legal de que TRANSMILENIO S.A. en el evento en que tenga que terminar anticipadamente el contrato de concesión, pueda tener el control sobre la disponibilidad de la flota y otros activos del concesionario.**

Lo mencionado anteriormente se pudo evidenciar por parte de este Equipo Auditor en el Otrosí Modificatorio No. 2 a los contratos de concesión, donde entre otras, se presenta en las consideraciones, entre otras, lo siguiente:

*“Que de igual forma, en la cláusula 36 no se estableció claramente **el evento en que la flota pudiera excluirse del Patrimonio Autónomo**, en su totalidad o en parte y la exclusión de otros activos, razón por la cual, se debe dar claridad en el sentido que si el CONCESIONARIO opta por la exclusión total o parcial de la flota, esto solo procede si se incluye una cláusula en el contrato de Fiducia que establezca mecanismos que permitan al ente gestor tener control sobre la disponibilidad de la flota y otros activos, cuando por alguna circunstancia se presente una terminación anticipada del contrato de concesión.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de la anterior consideración, respecto de dar claridad a que “en el evento en que la flota pudiera excluirse del Patrimonio Autónomo, en su totalidad o en parte y la exclusión de otros activos”, ésta no es cierta; todo lo contrario, la Cláusula 36 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS – FIDEICOMISO, es muy clara y precisa al determinar lo siguiente:

**“La totalidad de los recursos relacionados con la ejecución del presente Contrato, deberán ser recibidos y administrados a través del Fideicomiso de administración y pagos (patrimonio autónomo) creado en virtud del Contrato de Fiducia mercantil irrevocable suscrito por el CONCESIONARIO con una sociedad Fiduciaria debidamente autorizada por la Superintendencia Financiera para realizar operaciones en el país.”**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La Cláusula 36, de otra parte, en su literal i. aclara, entre otros aspectos, lo siguiente:

“i. El Contrato de Fiducia mercantil deberá estipular lo siguiente:

- *El Contrato de Fiducia será accesorio al Contrato de Concesión. En tal calidad, todas las obligaciones de la Fiduciaria incorporadas en el presente Contrato, serán asumidas por dicha entidad con la firma del Contrato de Fiducia mercantil, lo cual deberá consignarse de manera expresa en el Contrato de Fiducia. La Fiduciaria responderá por los perjuicios que el incumplimiento de esas obligaciones acarree a TRANSMILENIO S.A. Las estipulaciones del Contrato de Fiducia que contradigan lo previsto en el Contrato de Concesión, se tendrán por no escritas.*
- **El objeto deberá ser la administración de la totalidad de los recursos relacionados con la ejecución del presente Contrato, de acuerdo con lo establecido más adelante en esta Cláusula y sus concordantes, y asegurar que la destinación de los recursos sea únicamente la prevista en este Contrato y en los documentos que lo integran, con el fin de lograr la adecuada ejecución del Contrato.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, de esta cláusula 36, en el literal ii. se precisa lo siguiente:

- **ii. El CONCESIONARIO deberá transferir al patrimonio autónomo todos los derechos económicos derivados del Contrato, sin desprenderse de las obligaciones a su cargo.** A través del Fideicomiso, el CONCESIONARIO manejará de manera íntegra toda la contabilidad relacionada con la ejecución del Contrato, con pleno cumplimiento de las normas de contabilidad vigentes. Por lo tanto, en el patrimonio autónomo, se contabilizarán y manejarán, entre otros:
- **Todos los recursos que se destinen al Proyecto, sin importar su fuente (capital del CONCESIONARIO, recursos de deuda, ingresos derivados de la prestación de los servicios de transporte de pasajeros, etc.).**
- **Todos los demás activos que correspondan a la ejecución de este Contrato de Concesión...** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De otra parte, en la Cláusula 74 de los contratos de concesión, se estipula lo siguiente:

“CLÁUSULA 74. FLOTA NUEVA PARA OPERACIÓN DEL SITP.

**El CONCESIONARIO se compromete a aportar la Flota Nueva para la operación del SITP, conforme a las características específicas establecidas en los anexos de la licitación y en el Manual de Operación...** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa, los argumentos presentados por la entidad como base de la consideración para que se apruebe mediante otro modificatorio la posibilidad de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

.excluir totalmente la flota, así como, la exclusión de otros activos del patrimonio autónomo en el Contrato Fiducia Concesionario, no son ciertos, toda vez que los contratos de concesión en su Cláusula 36 sobre Administración de los Recursos, exige al Concesionario que *“la totalidad de los recursos relacionados con la ejecución del presente Contrato, deberán ser recibidos y administrados a través del Fideicomio de administración y pagos (patrimonio autónomo)...”*

De otra parte, como consecuencia de la anterior aprobación, se coloca en alto riesgo la posibilidad legal de que TRANSMILENIO S.A. en el evento en que haya que terminar anticipadamente el contrato de concesión, pueda tener control sobre la disponibilidad de la flota y otros activos.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 24º.- *Del principio de Transparencia*, su Numeral 7º que estipula lo siguiente:

*“7o. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, **se motivarán en forma detallada y precisa** e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.*

Igualmente, de la Ley 80 de 1993 se transgrede su Artículo 26, numerales 1, 2 ,3 y 4, los cuales presentan lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. **Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad**, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. **Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas** y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*

*4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

De la Ley 734 de 2002, se transgrede su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

La entidad no responde sobre los argumentos del hallazgo presentado por este ente de control, en el sentido que ésta se basa en **“porque la Entidad aduciendo una consideración que no es cierta, mediante otrosí modificatorio, se aprueba la posibilidad de excluir totalmente la flota así como la exclusión de otros activos del patrimonio autónomo en el Contrato Fiducia Concesionario, colocando en alto riesgo la posibilidad legal de que TRANSMILENIO S.A. en el evento en que tenga que terminar anticipadamente el contrato de concesión...”**. (Negrilla y subrayado fuera de texto.) En ninguna parte de la respuesta se presentan argumentos para desvirtuar que la consideración con la cual se basó la entidad para modificar el contrato es cierta.

De otra parte, no es del recibo de este ente de control el que los argumentos de las fiduciarias respecto de aclarar, modificar y suprimir algunos aspectos, sólo se hayan tenido en cuenta en desarrollo de los contratos de concesión y no en la etapa precontractual. Llama la atención que estos argumentos no se hayan presentado en las consideraciones del otrosí modificatorio.

Así mismo, se aduce que *“los puntos más destacados sobre los cuales las entidades reiteraron que debían ser ajustados para dar claridad al alcance de las funciones que tendrán a su cargo, y los costos en que debe incurrir para implementar los procedimientos que les permitan cumplir con sus obligaciones y responsabilidades...”*, se debió, igualmente, tener en cuenta en la etapa precontractual.

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que esta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

***2.6.1.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque no existió la diligencia debida en la elaboración oportuna de la cartilla instructiva para adelantar los estudios y ubicación de predios, lo cual ocasionó la necesidad de ampliar el plazo para que los concesionarios presentaran por escrito a TRANSMILENIO S.A. su propósito de construir directamente los terminales del SITP.***

A pesar que la elaboración por parte de Transmilenio S.A. de la Cartilla Instructiva para efectuar los estudios y ubicación de predios, era una herramienta básica para que los concesionarios pudieran realizar las respectivas evaluaciones para tomar la decisión de construir los terminales definitivos, fue necesario ampliar el plazo señalado en la Cláusula 14 *Etapa de Transición* de los contratos de concesión, toda vez que ésta no se obtuvo de manera oportuna. Lo mencionado se evidencia en uno de los considerandos del Otrosí Modificatorio No. 2, así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Que de acuerdo a la Cláusula 14. *Etapa de Transición*, el CONCESIONARIO tenía cinco (5) meses desde la adjudicación del contrato para manifestarle por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente los terminales del SITP. Sin embargo, **a la fecha del presente documento, se encuentra en elaboración la cartilla instructiva para adelantar los estudios y ubicación de predios**, en el marco del trabajo conjunto con las entidades del Distrito que están involucradas en el seguimiento del tema, **para la implementación de los terminales transitorios y definitivos**, en donde se relacionan los trámites para la construcción de los terminales, **siendo una herramienta necesaria para que los concesionarios puedan realizar los análisis correspondientes y poder tomar la decisión de construir terminales definitivos. Razón por la cual debe ampliarse el término establecido en la cláusula 14, permitiéndole a los concesionarios contar con toda la información necesaria para cumplir con dicha obligación.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se evidencia, la misma entidad en el considerando del Otrosí Modificatorio No. 2 explica que se requiere aumentar el plazo previsto en la Cláusula 14 *Etapa de Transición* de los contratos de concesión para definir la cartilla instructiva para adelantar los estudios y ubicación de predios los cuales contienen los trámites para la construcción de terminales base para que los concesionarios puedan construir los terminales definitivos, toda vez que éste no se obtuvo de manera oportuna.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 24º.- *Del principio de Transparencia*, su Numeral 5º, literales el cual estipula lo siguiente:

“c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.

e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la Formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.”

Igualmente, de la Ley 80 de 1993 se transgrede su Artículo 26, numerales 1, 2 ,3 y 4, que estipulan lo siguiente:

“Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se transgrede su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

La entidad en su respuesta no demuestra que la elaboración oportuna de la cartilla instructiva para adelantar los estudios y ubicación de predios, fue oportuna y evitó la necesidad de extender el plazo para que los concesionarios presentaran por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente los terminales del SITP. Aquí se debe tener en cuenta que es la misma entidad la que manifiesta que la cartilla instructiva para adelantar los estudios y ubicación de predios, estaba en proceso de elaboración y que por ello debe ampliarse el término establecido en la Cláusula 14.

De otra parte, la entidad responde: “TRANSMILENIO S.A. efectuó la entrega de la cartilla y sus anexos para el día 18 de marzo de 2011, es decir dentro del término pactado en los contratos de concesión cinco (5) meses a partir de la suscripción del mismo. Por lo anterior el Ente Gestor ha sido diligente respecto a la elaboración de dicha cartilla, y ha entregado los insumos como consta en las memorias de los comités de operadores, dentro del plazo pactado.”, sin embargo, no se entiende que se haya argumentado como base de la modificación contractual, el que todavía no se tenía la mencionada cartilla.

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**2.6.1.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque a pesar que los concesionarios pagaron en su oportunidad el aporte para financiar los gastos de estructuración de los proponentes no adjudicatarios de la licitación TMSA-LP-04 de 2009, en concordancia con lo dispuesto en los contratos de concesión, TRANSMILENIO S.A. a la fecha no ha girado los aportes a estos proponentes.**

Los Contratos de Concesión estipularon en el Parágrafo de su Cláusula 11. *Requisitos para la legalización y ejecución del Contrato*, lo siguiente:

“PARÁGRAFO. *Aporte para cubrir costos de estructuración de ofertas: Dentro de los 30 días siguientes a la suscripción del contrato de concesión, los concesionarios deberán efectuar el siguiente pago a TRANSMILENIO S.A., en las condiciones que defina el ente gestor para el efecto:*

ZONA	VALOR DEL APORTE
Bosa	\$ 412.000.000,00
Calle 80	\$ 156.000.000,00
Ciudad Bolívar	\$ 244.000.000,00
Engativá	\$ 376.000.000,00
Fontibón	\$ 424.000.000,00
Kennedy	\$ 328.000.000,00
Tintal - Zona Franca	\$ 68.000.000,00
Perdomo	\$ 96.000.000,00
San Cristóbal	\$ 480.000.000,00
Suba Oriental	\$ 104.000.000,00
Suba Centro	\$ 476.000.000,00
Usaquén	\$ 580.000.000,00
Usme	\$ 252.000.000,00

**El aporte será destinado a pagar los créditos otorgados para financiar los gastos de estructuración de los proponentes no adjudicatarios de la licitación TMSA-LP-04 de 2009 y el remanente, en caso de existir, se consignará al Fondo de Estabilización Tarifaria del SITP. El administrador financiero del SITP girará directamente los aportes correspondientes a las entidades financieras que hayan efectuado préstamos a los proponentes para cubrir los costos de estructuración de las ofertas.**

El Equipo Auditor mediante oficio con radicado No. 2013ER5958 de abril 9 de 2013 solicitó a la entidad, entre otros aspectos, informar para cada uno de los trece (13) contratos de concesión, si los concesionarios realizaron los pagos por aporte para cubrir los costos de estructuración de ofertas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La entidad a través de oficio con radicado No. 2013EE4128 de abril 12 de 2013 responde la anterior solicitud con un cuadro donde relaciona cada uno de los contratos de concesión, valor del aporte para cubrir Costos de Estructuración de Ofertas según contrato, nombre del concesionario, Valor del aporte realizado, valor consignado y fecha de consignación. Así mismo, respecto a la pregunta de “*si los aportes mencionados fueron destinados a pagar los créditos otorgados para financiar los gastos de estructuración de los proponentes no adjudicatarios de la licitación TMSA-LP-04 de 2009*”, respondió lo siguiente:

*“Hasta el momento estos recursos no han sido reclamados por algún proponente no adjudicatario. Sin embargo, debido a que aún existe la posibilidad que sobre estos dineros se realice una reclamación, los dineros permanecen en cuentas bancarias de TRANSMILENIO S.A., y están contabilizados con sus rendimientos como una cuenta por pagar, para el momento en que se tome la decisión de transferirlos al FET”*

Por lo anterior, TRANSMILENIO S.A. no ha girado los aportes correspondientes a las entidades financieras que realizaron los préstamos a los proponentes para cubrir los costos de estructuración de las ofertas, contraviniendo el objetivo de éstos de financiar los gastos de estructuración de los proponentes no adjudicatarios de la licitación TMSA-LP-04 de 2009, según lo establecido en la Cláusula 11 *Requisitos para la legalización y ejecución del Contrato*, de los contratos de concesión.

De la Ley 80 de 1993 se transgrede su Artículo 26, numerales 1, 2 ,3 y 4, que estipulan lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

...

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

Por lo anterior, de la Ley 734 de 2002, se contraviene lo establecido en su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que ésta contradice los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. TMSA-LP-004-2009 que precisaron los conceptos de Adjudicatario y Proponente, con lo cual a partir de ello se deduce el concepto de Proponente No Adjudicatario.

En los Pliegos de condiciones de la Licitación Pública No. TMSA-LP-004-2009, cuyo objeto fue el siguiente: *“El objeto de la licitación es seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto será la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP: 1) USAQUÉN, 2) ENGATIVÁ, 3) FONTIBÓN, 4) SAN CRISTÓBAL, 5) SUBA ORIENTAL, 6) SUBA CENTRO, 7) CALLE 80, 8) TINTAL – ZONA FRANCA, 9) KENNEDY, 10) BOSA, 11) PERDOMO, 12) CIUDAD BOLÍVAR Y 13) USME, que se definen en el Anexo 1 - Resumen Ejecutivo Diseño de Operación del Sistema, que hace parte del Anexo Técnico - Detalle y descripción del objeto del contrato, sus características y condiciones técnicas, documento que hace parte del presente pliego de condiciones.”*, se definieron los conceptos de Adjudicatario, Proponente, Proponente Elegible y Propuesta, así:

**“Adjudicatario**

*Se entenderá como cualquiera de los proponentes que resulte favorecido con la adjudicación de la concesión de la operación una (1) o más zonas de la presente licitación pública, quien se hará titular del derecho y de la obligación de suscribir el contrato de concesión de que trata la presente licitación.*

**Proponente**

*Es la persona jurídica nacional o extranjera, o la promesa de sociedad futura, que presenta propuesta en la presente licitación.*

**Proponente Elegible**

*Proponente que ha satisfecho la totalidad de las exigencias contenidas en este pliego de condiciones para efectos de que su propuesta sea susceptible de calificación, de conformidad con la información contenida en la misma. Es decir, es el proponente que ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos habilitantes, de conformidad con lo establecido en el presente pliego de condiciones.*

**Propuesta**

*Se entiende por tal, la oferta de negocio jurídico, técnico y financiero presentada por un proponente en la presente licitación pública.”*

Atendiendo lo anterior, se deduce que *proponente no adjudicatario* es la persona jurídica nacional o extranjera, o la promesa de sociedad futura, que presentó propuesta en la mencionada licitación pública que no resultó favorecido con la adjudicación de la concesión de la operación de una (1) o más zonas, quien se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

haría titular del derecho y de la obligación de suscribir el contrato de concesión de que trató la licitación.

Dado que el Parágrafo de la Cláusula 11. *Requisitos para la legalización y ejecución del Contrato*, estipula, entre otros aspectos, que **“El aporte será destinado a pagar los créditos otorgados para financiar los gastos de estructuración de los proponentes no adjudicatarios de la licitación TMSA-LP-04 de 2009 y el remanente, en caso de existir, se consignará al Fondo de Estabilización Tarifaria del SITP.”**, los proponentes Promesa de Sociedad futura operadora Alianza Fénix SITP y la Promesa de Sociedad futura Grupo Empresarial Alianza de Occidente S.A.S., reunían las condiciones de Proponentes No Adjudicatario.

**2.6.1.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la ejecución de los contratos de concesión para la operación del SITP no contaba con los estándares de medición ni con los manuales de Operaciones y Niveles de Servicio ajustados a sus características, a efecto de mitigar el riesgo de incumplimiento de los estándares planeados y pactados.**

Lo mencionado anteriormente, se pudo observar en el Octavo Informe Mensual de Interventoría correspondiente al periodo enero 14 a febrero 13 de 2013, donde en el acápite de CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, en el cual en su última RECOMENDACIÓN, se advierte lo siguiente:

*“Se recomienda a la entidad realizar ajustes al Manual de Operaciones y el Manual de Niveles de Servicio, de acuerdo con las características actuales de la operación, cuya complejidad podría generar riesgos en su cumplimiento, frente a los estándares inicialmente pactados y planeados.”*

Lo anterior incumple lo dispuesto en la Cláusula 23 *Derechos de TRANSMILENIO S.A.* de los contratos de concesión donde se determina, entre otros aspectos, lo siguiente:

*“El derecho de establecer los Manuales y Reglamentos a los que se sujetará el CONCESIONARIO en la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros y a revisarlos y modificarlos cuando sea necesario en cumplimiento de su deber de garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte, conforme al artículo 365 de la C.P. y a los propósitos del presente Contrato.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De otra parte, en el oficio con radicado Nr. 2012EE11357 de febrero 13 de 2012 del Director Técnico de Buses de la entidad al Director de Interventoría del Consorcio Interventoría SITP 2012 cuyo asunto se refiere a Observaciones al

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuarto Informe de Interventoría, en el Numeral 12. sobre el Capítulo I. Informe de Actividades de la Interventoría por procesos, presenta lo siguiente:

*“12. Conclusiones y Recomendaciones, referente al segundo párrafo donde el consorcio recomienda actualizar el MANUEL DE OPERACIONES, **este tema se revisó en diferentes reuniones donde la entidad informó que dicho manual se encuentra en modificaciones y actualizaciones por lo cual se publicará en el momento que el mismo sea aprobado por la entidad, en cuanto a los estándares de medición serán ajustados de acuerdo a la dinámica de la operación.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, que establecen lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

Así mismo, de la Ley 734, se transgrede su artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que esta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria toda vez que no presenta el argumento o prueba alguna para no tener en cuenta lo advertido por el mismo Interventor de los Contratos de Concesión en el Octavo Informe Mensual de Interventoría correspondiente al periodo enero 14 a febrero 13 de 2013 donde señala que *“Se recomienda a la entidad realizar ajustes al Manual de Operaciones y el Manual de Niveles de Servicio, de acuerdo con las características actuales de la operación, cuya complejidad podría generar riesgos en su cumplimiento, frente a los estándares inicialmente pactados y planeados.”*

Además, se debe tener en cuenta que es la misma entidad en el oficio con radicado Nr. 2012EE11357 de febrero 13 de 2012 del Director Técnico de Buses de la entidad al Director de Interventoría del Consorcio Interventoría SITP 2012,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

certificó que el Manual se encontraba en modificaciones y actualizaciones y que los estándares de medición serían ajustados de acuerdo a la dinámica de la operación.

**2.6.1.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en cumplimiento de los contratos de concesión a la operación del SITP no se contaba con suficiente información a los usuarios del sistema así como inconsistencia en la comunicación sobre los puntos de recarga señalados en la publicidad, lo cual afectó el nivel de demanda del sistema.**

Lo mencionado anteriormente, se pudo observar en el Octavo Informe Mensual de Interventoría correspondiente al periodo enero 14 a febrero 13 de 2013, donde en el acápite de CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, se advierte, entre otros aspectos, lo siguiente:

“CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan consolidadas las conclusiones y recomendaciones frente al estado de avances de los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público (En adelante SITP), precisando que los datos corresponden al periodo de reporte del 11 de enero al 10 de febrero de 2013.

...

**Sigue evidenciándose en campo que la ciudadanía tiene poca información acerca del sistema (Rutas, sistema de recarga y venta de las tarjetas TuLlave), lo que en la actualidad está afectando el grado de ocupación del sistema. Adicionalmente, los usuarios han manifestado que muchos de los puntos de recarga registrados en la publicidad de la ruta no tienen aún el sistema habilitado.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Por lo anterior, se contraviene de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, que establecen lo siguiente:

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

Igualmente, de la Ley 734, se transgrede su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa la formulación del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que no presenta argumento o prueba alguna para no tener en cuenta lo advertido por el mismo Interventor de los Contratos de Concesión en el Octavo Informe Mensual de Interventoría correspondiente al periodo enero 14 a febrero 13 de 2013 donde señala que *“Sigue evidenciándose en campo que la ciudadanía tiene poca información acerca del sistema (Rutas, sistema de recarga y venta de las tarjetas TuLlave), lo que en la actualidad está afectando el grado de ocupación del sistema. Adicionalmente, los usuarios han manifestado que muchos de los puntos de recarga registrados en la publicidad de la ruta no tienen aún el sistema habilitado.”*

**2.6.1.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se corrigen, en general, los problemas con la unidad lógica de los móviles en todas las rutas, originando inmovilización, pérdidas de tablas y traumatismos en la operación.**

Lo citado anteriormente se evidenció en los informes mensuales de interventoría Séptimo y Octavo correspondientes a los periodos diciembre 14 de 2012 a enero 13 de 2013 y enero 14 a febrero 13 de 2013, respectivamente.

En el Séptimo Informe de Interventoría se informa en el Numeral 1.1.2 Hallazgos, lo siguiente:

*“Así mismo, de acuerdo con lo observado en campo por el personal de la Interventoría de Operaciones, se han detectado las siguientes situaciones:*

...

*En general **se continúan presentando problemas con la unidad lógica de los móviles en todas las rutas, ocasionando inmovilización, pérdidas de tablas y por lo tanto traumatismos en la operación.**”(Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 4º, numerales 1 y 2 que establecen:

*“Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.”*

De la mencionada ley, se incumple así mismo su Artículo 26º.- *Del principio de Responsabilidad*, numerales 1, 2 y 4, los cuales establecen lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

...

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

De la Ley 734 de 2002 se incumple sus numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se deduce que esta no desvirtúa la formulación del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que no presenta argumento o prueba alguna para no tener en cuenta lo advertido por el mismo Interventor de los Contratos de Concesión en el Séptimo Informe de Interventoría donde se informa en el Numeral 1.1.2 Hallazgos, lo siguiente:

*“Así mismo, de acuerdo con lo observado en campo por el personal de la Interventoría de Operaciones, se han detectado las siguientes situaciones:*

...

*En general se continúan presentando problemas con la unidad lógica de los móviles en todas las rutas, ocasionando inmovilización, pérdidas de tablas y por lo tanto traumatismos en la operación.”*

2.6.2 Una vez analizado el contrato de consultoría No. 80 de 2012 suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y el CONSORCIO INTERVENTORIA SITP, se encontraron los siguientes hallazgos:

**2.6.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a que el Interventor presenta básicamente los informes mensuales de interventoría respecto de los nueve (9) concesionarios y no sobre los**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**trece (13) contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, en contravía de lo establecido por el mencionado contrato.**

Lo anterior se pudo evidenciar en la revisión que efectuó este Equipo Auditor a los informes mensuales de Interventoría presentados por el Consorcio CONSORCIO INTERVENTORÍA SITP con ocasión del Contrato 80 de 2013, donde los informes son relacionados con el concesionario; sin embargo, no se discrimina por cada uno de los trece (13) contratos de concesión donde para cada uno de ellos corresponde las siguientes trece (13) zonas: 1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal - Zona Franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar Y 13) Usme.

El Contrato de Interventoría No. 80 de 2012 presenta como objeto el siguiente: **“Realizar la interventoría técnica y operativa de las etapas preoperativa y operativa asociadas a la implementación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público sitp: 1) USAQUÉN, 2) ENGATIVA, 3) FONTIBÓN, 4) SAN CRISTOBAL, 5) SUBA ORIENTAL, 6) SUBA CENTRO, 7) CALLE 80, 8) TINTAL- ZONA FRANCA, 9) KENNEDY, 10) BOSA, 11) PERDOMO, 12) CIUDAD BOLIVAR Y 13) USME.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, el Contrato 80 de 2012 en el Numeral 1° de las Obligaciones Generales de la Cláusula Segunda, establece lo siguiente:

*“Obligaciones generales:*

*Para prestar el servicio requerido por TRANSMILENIO S.A. el CONTRATISTA deberá cumplir con las siguientes obligaciones generales:*

1. *Conocer y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP en el componente zonal estipuladas en los Contratos de Concesión y en los Manuales, procedimientos, protocolos, anexos y reglamentos de referencia contractual, **durante las etapas Preoperativa y Operativa asociadas a la implementación de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP en el componente zonal, de las concesiones de las trece (13) zonas**, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del Sistema Integrado de Transporte Público SITP: 1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal – Zona Franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar Y 13) Usme.*

...

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. **Vigilar y supervisar la correcta y eficiente ejecución de los contratos para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor urbano de pasajeros, en las condiciones y niveles de servicio establecidos en los contratos de concesión del SITP en el componente zonal.**”
- ...  
20. **Diseñar los procedimientos y formatos para la supervisión de todas las obligaciones establecidas en los contratos de concesión del SITP en su componente zonal y elaborar un programa para la supervisión de todas las actividades que deba desarrollar para el cumplimiento del objeto de la interventoría.**”(Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Igualmente, la Cláusula Segunda, Obligaciones del contratista, del Contrato de interventoría No. 080 de 2012, estipuló en su Numeral 14 lo siguiente:

*“14. Presentar los informes mensuales, periódicos, especiales u ocasionales, e informe final de Interventoría, de conformidad con lo previsto en el contrato.”*

Se debe señalar que si bien es cierto son nueve (9) concesionarios, cuatro (4) de ellos tienen dos (2) contratos la Interventoría; sin embargo, las actividades de interventoría se debieron enfocar a efectuar sus actividades de seguimiento y control específicamente sobre los trece (13) contratos de concesión. A continuación, se presenta un cuadro donde se precisa para cada una de las trece (13) zonas, el nombre del Concesionario y el Número del Contrato de Concesión:

**CUADRO 19  
ZONAS, CONCESIONARIO Y No. CONTRATOS DE CONCESIÓN**

ZONAS No.	CONTRATO DE CONCESIÓN No.	CONCESIONARIO	
1	Usaquén (COT)	009 de 2010. 17- Nov.	SOCIEDAD CONSORCIO EXPRESS S.A.S.
2	Engativá (COT)	004 de 2010. 16- Nov.	SOCIEDAD GMOVIL S.A.S.
3	Fontibón (COT)	005 de 2010. 16 - Nov.	SOCIEDAD OPERADOR SOLIDARIOS PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S
4	San Cristóbal (COT)	008 de 2010. 17- Nov.	SOCIEDAD CONSORCIO EXPRESS S.A.S.
5	Suba Oriental (SOT)	006 de 2010. 17 - Nov.	SOCIEDAD MASIVO CAPITAL S.A.S.
6	Suba Centro (SOT)	012 de 2010. 17 - Nov.	SOCIEDAD EGOBUS S.A.S.
7	Calle 80 (SOT)	001 de 2010. 12- Nov.	SOCIEDAD DE OBJETO ÚNICO CONCESIONARIA ESTE ES MI BUS S.A.S.
8	Tintal - Zona Franca (SOT)	002 de 2010. 12 - Nov.	SOCIEDAD DE OBJETO ÚNICO CONCESIONARIA ESTE ES MI BUS S.A.S.
9	Kennedy (SOT)	007 de 2010. 17 - Nov.	SOCIEDAD MASIVO CAPITAL S.A.S.
10	Bosa (SOT)	003 de 2010. 16 - Nov.	EMPRESA DE TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ ETIB S.A.S.
11	Perdomo (SOT)	013 de 2010. 18 - Feb	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES SAS. EGOBUS S.A.S.
12	Ciudad Bolívar (SOT)	010 DE 2010. 17 - Nov.	SOCIEDAD ORGANIZACIÓN SUMA S.A.S.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

13	Usme (SOT)	011 de 2010. 17 - Nov.	SOCIEDAD TRANSPORTE ZONAL INTEGRADO - TRANZIT S.A.S.
----	------------	------------------------	--

Fuente: Informes de Interventoría SITP 2012  
Elaboró: Equipo Auditor.

Igualmente, es básico diferenciar que existen unas zonas con operación troncal y zonas sin operación troncal, situación importante que se definía en cada uno de los contratos, así:

- Zonas con Operación Troncal: 1) USAQUÉN, 2) ENGATIVÁ, 3) FONTIBÓN, 4) SAN CRISTÓBAL,
- Zonas sin Operación Troncal: 5) SUBA ORIENTAL, 6) SUBA CENTRO, 7) CALLE 80, 8) TINTAL - ZONA FRANCA, 9) KENNEDY, 10) BOSA, 11) PERDOMO, 12) CIUDAD BOLIVAR Y 13) USME

De otra parte, en desarrollo de los informes mensuales de interventoría, el consultor no efectúa para cada uno de los trece (13) contratos de concesión un seguimiento y control específico, los cuales presentan información específica respecto obligaciones como: zona de operación, rutas, flota nueva y usada, fecha de cierre financiero, , fecha de inicio de la etapa preoperativa, fecha de inicio de la etapa de operación, frecuencia, índice de operación, del servicio de transporte, itinerario, kilómetros en servicio, kilómetros en vacío, niveles de servicio de la operación del transporte, nivel medio de ocupación, plan de operación, programa de servicios de operación, registro de activos, terminales zonales, tramos críticos, entre otros.

Igualmente, el CONSORCIO INTERVENTORÍA SITO 2012 no presentó información por contrato de concesión, entre otros temas de seguimiento y control, sobre los siguientes aspectos:

1. Informes a los hallazgos más frecuentes del SITP,
2. La Distribución de hallazgos,
3. Vehículos aprobados por concesionario.
4. Inspección Sistema SIRCI.
5. Conductores vinculados.
6. Buses vinculados por concesionario.
7. Desintegración.
8. Verificación Patios Zonales.
9. Hallazgos frecuentes en la etapa Operativa.
10. Índice de Inmovilización.
11. Seguridad y Salud Ocupacional.
12. Seguridad Operacional Vial.
13. Seguridad Operacional Humana.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

14. Niveles de Servicio.
15. Revisión de Idoneidad de los Auditores Externos.
16. Seguimiento Acciones preventivas.
17. Seguimiento Hallazgos de Interventoría.
18. Cumplimiento presentación oportuna de la Información financiera y contable.
19. Cumplimiento firma Revisor fiscal en los estados Financieros.
20. Inventarios.
21. La composición Accionaria del Concesionario.

Sólo hasta en el Octavo Informe Mensual de Interventoría correspondiente al periodo enero 14 a febrero 13 de 2013, se presenta información para doce (12) contratos de concesión referida a los niveles de servicio, rutas por contrato de concesión.

El que se haya efectuado el seguimiento a nivel de Operador hace que no se pueda establecer el cumplimiento legal y técnico para cada uno de los trece (13) contratos de concesión el cual constituye una unidad de control y evaluación única y diferente, situación que no se cumple en los informes mensuales de interventoría.

Respecto del Seguimiento Acciones Preventivas no se puede identificar de manera específica a qué contrato de concesión corresponde toda vez que la información de seguimiento se precisa a nivel de Operador. A continuación se presenta del Informe Séptimo de Interventoría la forma como la Interventoría presentó las acciones preventivas derivación de la revisión documental efectuada se procedió desde el área Financiera a elaborar Acciones Preventivas a los siguientes concesionarios con el fin de advertirlos en el cumplimiento de la presentación de los informes trimestrales establecida en los contratos de concesión:

**TABLA 22. ACCIONES PREVENTIVAS GENERADAS**

<b>OPERADOR</b>	<b>No. Acción preventiva</b>
<i>CONSORCIO ESPRESS S.A.S</i>	<i>014P-008-009-F</i>
<i>GMOVIL S.A.S,</i>	<i>015P-004-F</i>
<i>ETIB S.A.S</i>	<i>016P-003-F</i>
<i>SUMA S.A.S</i>	<i>017P-010-F</i>
<i>ESTE ES MI BUS S.A.S.</i>	<i>018P-001-002-F</i>
<i>MASIVO CAPITAL S.A.S.</i>	<i>019P-006-007-F</i>
<i>TRANZIT S.A.S.</i>	<i>020P-011-F</i>
<i>EGOBUS S.A.S,</i>	<i>021P-012-013-F</i>
<i>COOBUS S.A.S.</i>	<i>022P-005-F</i>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así mismo, del mismo informe de interventoría se evidencia que no se cuenta con seguimiento a nivel de contrato respecto de los hallazgos evidenciados, pues estos se presentan en relación con el Operador, tal como se muestra a continuación en la Tabla 23:

**TABLA 23. OFICIOS REMITIDOS CON HALLAZGOS EVIDENCIADOS**

<i>OPERADOR</i>	<i>No. Hallazgo</i>
<i>CONSORCIO EXPRESS S.A.S.</i>	<i>026H-008-O</i>
<i>CONSORCIO EXPRESS S.A.S.</i>	<i>027H-009-O</i>
<i>GMOVIL S.A.S.</i>	<i>028H-006-O</i>
<i>ETIB S.A.S.</i>	<i>029H-003-O</i>
<i>SUMA S.A.S.</i>	<i>030H-010-O</i>
<i>ESTE ES MI BUS S.A.S.</i>	<i>031H-001-O</i>
<i>MASIVO CAPITAL S.A.S.</i>	<i>032H-007-O</i>
<i>TRANZIT S.A.S</i>	<i>033H-011-O</i>
<i>EGOBUS S.A.S.</i>	<i>034H-013-O</i>
<i>EGOBUS S.A.S.</i>	<i>035H-012-O</i>

Del Contrato 80 de 2012, la entidad incumple lo dispuesto en su Cláusula Tercera: OBLIGACIONES DE TRANSMILENIO S.A.- TRANSMILENIO S.A., numerales 4 y 11, donde se estipula como obligación de la entidad, lo siguiente a:

*“4.Exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales.*

*11.Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que de él forman parte.”*

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 4º, numerales 1 y 2 que estipulan lo siguiente:

*“Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.”*

Igualmente, de la Ley 80 de 1993 se transgrede su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, que establecen lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad, se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria formulado toda vez que sus argumentos no explican el que el Interventor hubiera presentado esencialmente los informes mensuales de interventoría en relación a los nueve (9) concesionarios y no sobre los trece (13) contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP, incumpliendo lo previsto en los mencionados contratos.

Igualmente, no es del recibo de este ente de control el que los trece (13) contratos suscritos con los operadores empezaron la operación en fechas diferentes, para explicar el no seguimiento y control a nivel de contrato por parte del Interventor.

**2.6.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que TRANSMILENIO S.A. no entregó un informe de interventoría resultado de su labor de control y seguimiento para el periodo de año y medio que directamente efectuó estas labores, relacionados a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, que debió ser la base para el traslado de estas funciones a la interventoría externa a efecto de facilitar la transición de una interventoría a la otra.**

La Contraloría a través de oficio con radicado No. 2013ER5958 de abril 9 de 2013 le pidió a la entidad, entre otros aspectos, lo siguiente:

“4.3. Presentar copia del informe de interventoría que le entregó TRANSMILENIO S.A. al CONSORCIO INTERVENTORÍA SITP 2012, resultado de la transición de una interventoría a la otra.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Mediante oficio con radicado No. 2013EE4128 de abril 12 de 2013, TRANSMILENIO S.A. responde lo siguiente.

*“Se adjunta la información en sesenta (60) folios.”*

Revisada la información presentada por la entidad, no se encontró que ésta se refiera al informe de interventoría solicitado por este Equipo Auditor.

Si bien es cierto, inicialmente la interventoría CONSORCIO INTERVENTORÍA SITP consolidó la información asociada a su contrato 080 de 2012 relativa a los pliegos de condiciones y adendas que dieron origen al este contrato, recolectó la información primaria y secundaria asociada a los contratos de concesión de las trece zonas del SITP, mediante solicitudes a la entidad por medios físicos y electrónicos, consultas al portal de contratación relacionadas con la licitación TMSA-LP-004-2009, no le fue posible estudiar un Informe de la Interventoría realizada directamente por TRANSMILENIO S.A. considerado como herramienta básica para iniciar sus labores como interventor externo.

El que TRANSMILENIO S.A. no hubiera entregado un informe respecto de la interventoría que efectuó directamente correspondiente hace año y medio, es decir, desde noviembre de 2010 (mes en que se suscribieron los contratos de concesión) hasta junio 14 de 2012 (fecha del acta de inicio del Contrato de Interventoría No. 80 de 2012), dificultó la transición de esta interventoría a la interventoría externa efectuada por el CONSORCIO INTERVENTORÍA SITP 2012 a través del Contrato 80 de 2012.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26º numerales 1, 2 y 4, que estipulan lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

...

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De la Ley 734 de 2002 se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria toda vez que de haber tenido el informe lo hubiese entregado a este ente de control, situación que no sucedió.

**2.6.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de planeación, la interventoría externa no se inició paralelamente con los contratos de concesión a la operación dentro del esquema SITP.**

El Equipo Auditor mediante oficio con radicado No. 2013ER5958 de abril 9 de 2013 le solicitó a la entidad, entre otros aspectos, lo siguiente:

“4. El contrato de concesión estipuló como concepto de Interventor lo siguiente: “Será la persona natural o jurídica, consorcio o unión temporal escogida por TRANSMILENIO S.A. para cumplir las funciones relacionadas con la supervisión de las obligaciones del CONCESIONARIO

4.1. Por lo anterior, explicar por qué la interventoría externa no arrancó a la par de los contratos de operación.”

A través de oficio con radicado No. 2013EE4128 de abril 12 de 2013, TRANSMILENIO S.A. responde lo siguiente.

“Los contratos no iniciaron a la par, **debido al trámite legal que obliga la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás reglamentarios en donde se debe inicialmente surtir un proceso de selección** para efectuar la escogencia y posterior adjudicación de quien cumpla con los requisitos solicitados para adelantar la interventoría. **Aunado a lo anterior este proceso no era posible adelantarse hasta tanto no estuvieran efectivamente suscritos y legalizados los contratos de concesión**, mediante los cuales se entregó la explotación no exclusiva de las zonas para el Distrito Capital en el sistema Integrado de Transporte Público (SITP).” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa, la respuesta de la entidad no señala una justificación para la falta de planeación y oportunidad de un proceso de selección encaminado a contratar la interventoría externa en la contratación.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26º *Del Principio de Responsabilidad*, numerales 1, 2 y 4 que estipulan lo siguiente:

“Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 4.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el presente hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La entidad conocía con mucha antelación al proceso de la LICITACIÓN PÚBLICA No. TMSA-LP-004 DE 2009 la necesidad de tener que contratar una interventoría externa, así como surtir el trámite legal que exige la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios, a efectos de cumplir un proceso de selección del Interventor que cumpla con los requisitos solicitados. De otra parte, no es cierto que “este proceso no era posible adelantarse hasta tanto no estuvieran efectivamente suscritos y legalizados los contratos de concesión”, como lo afirmó la entidad para responder al requerimiento de este ente de control.

**2.6.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que el plazo estipulado en el contrato 80 de 2012 sobre la interventoría a los contratos de concesión, no cubre razonablemente el plazo de los contratos de concesión, con lo cual no se garantiza la supervisión, control y seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión.**

El Contrato de Interventoría No. 80 de 2012 pactó en su Cláusula Sexta sobre el Plazo, lo siguiente:

“CLÁUSULA SEXTA: PLAZO.- El plazo para la ejecución del presente contrato es de nueve (9) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio por el CONTRATISTA y el supervisor del contrato o hasta el agotamiento de los recursos destinados del presupuesto oficial.”

De otra parte, en los contratos de concesión, se estableció en la Cláusula 9ª Duración del Contrato, lo siguiente...

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*“CLÁUSULA 9. DURACIÓN DEL CONTRATO.*

*El plazo de duración del presente Contrato de Concesión se estima en veinticinco (25) años, el cual se desarrollará en etapas, como se describe en las cláusulas siguientes.”*

Como se observa, el plazo del contrato de interventoría es de sólo del 3,12% de los contratos de concesión dificultando el que se garantice la supervisión, control y seguimiento durante todo el periodo de ejecución de los contratos de concesión.

Si bien es cierto, el pasado 13 de febrero de 2013 se realizó el Otrosí No. 1 al contrato de interventoría 80 de 2012 en el cual se prorrogó por dos (2) meses, dicho tiempo sigue siendo mínimo frente a garantizar la totalidad del plazo de los contratos de concesión.

De haberse actuado con la debida planeación y diligencia dentro de la antelación suficiente, se hubiesen hecho las previsiones necesarias, suficientes y oportunas para evitar la anterior situación descrita.

Por lo anterior, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, los cuales establecen lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*...*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

Igualmente se incumple la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Atendiendo la respuesta de la entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Lo anterior, por cuanto en su respuesta la entidad no desvirtúa el hecho que el plazo establecido en el Contrato 80 de 2012 correspondiente a la interventoría no es

razonablemente consecuente con el plazo de los contratos de concesión. Se reitera que el plazo del contrato de interventoría es mínimo toda vez que equivale al 3,12% del plazo de los contratos de concesión, dificultando el que se realice una eficaz y efectiva supervisión, control y seguimiento durante todo el periodo de ejecución de los contratos de concesión.

2.6.3. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 292 de 2012, celebrado con la firma Estudios Palacios Lleras S.A., se evidenció un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, la cual se desarrolla a continuación.

**2.6.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) por el incumplimiento de los principios de la contratación estatal en desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 292 de 2012.**

Contrato de Prestación de Servicios No. 292 de 2012 celebrado el 8 de noviembre de 2012 entre LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. y el contratista ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A.; cuya fecha de inicio es del 19 noviembre de 2012 al 18 de enero de 2013 (2 meses), fecha de terminación; por valor de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) a título de honorarios; y el supervisor es el Subgerente Jurídico de TRANSMILENIO, ERNESTO CADENA ROJAS.

Para determinar fáctica y jurídicamente la anterior observación fiscal, se requiere precisar brevemente los siguientes antecedentes, que dan origen a la observación que nos ocupa, en los siguientes términos:

1. El 31 de mayo de 2012 LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. y el contratista FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS celebraron el Contrato de Prestación de servicios No. 159 de 2012; cuya fecha de inicio es del 7 de junio de 2012 al 7 de junio de 2013 (12 meses), vigente a la fecha; por valor de ciento ochenta millones de pesos (\$ 180.000.000) a título de honorarios; y el supervisor es el Subgerente Jurídico de TRANSMILENIO, ERNESTO CADENA ROJAS, a su vez, el objeto del mismo consiste en:

**“Asesoría jurídica y acompañamiento especializado para los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público –SITP con el fin de acompañar a la entidad en la renegociación, interrelación e integración de todos los contratos de concesión mencionados, el acompañamiento de todos los procesos de arreglo**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*directo que se genera con ocasión de los contratos aludidos y demás aspectos de interpretación jurídica de los mismos, mediante la emisión de conceptos jurídicos y demás actividades que deban adelantarse de conformidad con las pautas de la entidad”.*(Subraya y negrilla fuera de Texto).

2. El Contrato de Prestación de Servicios No. 159 de 2012 en la Cláusula Segunda, regula las obligaciones del Contratista; Doctor FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS de la siguiente forma:
  1. **“Estudiar y analizar los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y formular recomendaciones para su adecuada ejecución.**
  2. *Apoyar a la entidad a resolver las inquietudes, sugerencias y observaciones de carácter jurídico que efectúen los entes de control relacionadas con el contrato del Sistema Integrado De Recaudo, Control, Información y Servicio al Usuario - SIRCI del Sistema Integrado de Transporte Público.*
  3. **Brindar asesoría en los temas relacionados con la integración de los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.**
  4. **Absolver las inquietudes que le formulen los funcionarios de TRANSMILENIO S.A. relacionadas con la ejecución de los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SJTP.**
  5. *(...)Brindar apoyo en la elaboración de las comunicaciones requeridas en el marco de los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SJTP.*
  6. *Asesorar en la elaborar proyectos de actos administrativos relacionados con los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público SJTP.*
  7. **Brindar asesoría en la elaboración de minuta de contratos adicionales o modificaciones a los contratos de concesión de la Operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.**
  8. *Acompañar y asesorar a los funcionarios de TRANSMILENIO S.A. en reuniones con los concesionarios.*
  9. **Emitir conceptos jurídicos relacionados con los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.**
  10. *Analizar las alternativas jurídicas de los inconvenientes que se presenten durante la ejecución del contrato del Sistema Integrado De Recaudo, Control, Información Y Servicio al Usuario - SIRCI y que le ponga en conocimiento TRANSMILENIO S.A.*
  11. *Asesorar y asistir a la Entidad en las distintas etapas de arreglo directo que surjan con ocasión de los contratos de concesión de la operación*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SJTP.*
12. *Evaluar los casos que puedan presentarse sobre reclamaciones de los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y presentar recomendación así como conceptualizar jurídicamente sobre dichas reclamaciones y proyectar las respectivas respuestas.*
  13. **Proyección de los documentos necesarios en el eventual proceso de renegociación de los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación y Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, en todas sus etapas.**
  14. *Asistir y participar en las reuniones requeridas por TRANSMILENIO S.A. relacionadas con el objeto del contrato.*
  15. **Resolver consultas de tipo jurídico, proyectar los documentos que sean necesarios y que sean solicitados por TRANSMILENIO S.A., respecto a asuntos relacionados con los contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.**
  16. *Presentar los informes que le sean requeridos por TRANSMILENIO S.A.*
  17. *Obrar con lealtad y buena fe, evitando demoras injustificadas que puedan presentarse.*
  18. *Asistir a las reuniones y/o comités que estén enmarcados dentro de los temas contratos de concesión de la operación troncal, alimentación, Sistema Integrado de Transporte Público SITP.*
  19. *Apoyar a la entidad en la formulación de procedimientos desde el punto de vista jurídico que faciliten la implementación del Sistema Integrado de Recaudo, Control, Información y Servicio al Usuario - SIRCI.”(Subraya y negrilla fuera de texto)*
3. El 8 de noviembre de 2012 LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. y el contratista ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A. celebraron el Contrato de Prestación de servicios No. 292 de 2012; cuya fecha de inicio es del 19 noviembre de 2012 al 18 de enero de 2013 (2 meses); por valor de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) a título de honorarios; y el supervisor es el Subgerente Jurídico de TRANSMILENIO, ERNESTO CADENA ROJAS, a su vez, el objeto del mismo consiste en:

*“Prestar los servicios profesionales en el área del derecho, con el fin de recibir **asesoría en torno al análisis entre las alternativas de modificación unilateral de los contratos troncales Fase I y Fase II, o de renegociación, o de licitación de contratos similares, y de su concordancia con contratos Fase III y el SITP,** para prestar el servicio público de transporte en el sistema TRANSMILENIO de Bogotá, de conformidad con los estudios previos, la propuesta presentada por el contratista como resultado de la invitación y el contrato resultante”. (Subraya y negrilla fuera de texto).*

4. El Contrato de Prestación de Servicios No. 292 de 2012 Parágrafo Obligaciones Especiales del Contratista, regula los deberes del mismo; ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A. de la siguiente forma:

“Además de las obligaciones principales enunciadas en la anterior cláusula, el CONTRATISTA se obliga para con TRANSMILENIO S.A. a: **1.- Analizar la posibilidad de modificar unilateralmente los contratos referenciados en el objeto del contrato.** **2.- Estudiar la posibilidad legal (no económica ni financiera) de renegociar los contratos antes referenciados, o la de convocar una nueva licitación para remplazar los que existen, una vez ellos terminen.** **3.- Verificar la posibilidad de modificar unilateralmente los contratos troncales Fase I y II, incluyendo los ajustes necesarios para hacer que los mismos sean compatibles con los contratos Fase III.** **4.- En relación a la obligación "3" antes señalada el contratista verificara lo siguiente: A.- Riesgo contingente de TRANSMILENIO como consecuencia de la expedición de los actos administrativos en mención. B.- Analizará los posibles riesgos contingentes derivados de las modificaciones requeridas para armonizar los contratos Fase I y II con el SITP.** **C.- Señalará la forma de valorar tales contingencias. D.- Verificar la posibilidad de la coexistencia de los contratos de las fases I y II con los de la fase III y el SITP sin ninguna armonización, teniendo en cuenta la estructura tarifaria.** **E.- En caso de existir armonización tarifaria verificar la posibilidad de modificar los contratos aquí referenciados. F.- Analizar jurídicamente la hipótesis de una modificación unilateral del contrato, cambiando la remuneración actual de los operadores troncales de Fase I y II, a un pago por "kilometro equivalente" que corresponde al promedio del pago recibido por los operadores en los últimos cinco años. Verificar si esta modificación genera un riesgo contingente al Distrito.** **G.- Identificar el riesgo contingente que se puede generar, si se realiza cualquier modificación unilateral de la remuneración de los operadores troncales con base en las facultades excepcionales del Estado, partiendo del concepto de que lo remunerado es o no justificado. 5.- Analizar las posibles circunstancias jurídicas que se puedan realizar si la administración no modifica unilateralmente los negocios.** Las circunstancias que tendrá que observar serán las siguientes: **A.- Realizar una posible comparación entre los términos de una negociación con los actuales operadores, en virtud de la cual se prorrogue el plazo de los contratos, a cambio de una rebaja tarifaria, con una licitación futura que reviste cierto nivel de incertidumbre. B.- Verificar la posibilidad de existencia de la opción antes expuesta tanto para los operadores de Fase I, con terminación en el corto plazo, que para los operadores de Fase II con terminación en el mediano plazo. C.- Analizar si es jurídica y financieramente viable realizar una negociación que prolongue los contratos de operación troncal Fase I, cuando queda solamente poco más de un año para su terminación. Teniendo en cuenta que se tiene la "expectativa" de contratar precio kilometro un 24% más económico. 6.- Estudiar lo siguiente: **a.- La propiedad de los vehículos cumplidos diez años de vida útil. b.- La remuneración****

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*correspondiente a depreciación y remuneración del capital cumplidos los diez años de operación. 7.- Al terminar el periodo de ejecución contractual entregar un informe final de actividades donde informe su gestión tendiente al acompañamiento en torno a la valoración del proceso de negociación. 8.- Mantener la confidencialidad de la información suministrada por TRANSMILENIO S.A. y de los informes resultantes o derivados. 9.- Participar en las reuniones, negociaciones y discusiones que se realicen, cuando así lo requiera TRANSMILENIO S.A. y acompañar a TRANSMILENIO S.A. en los escenarios en los que haya que soportar los resultados obtenidos, todo lo cual se hará de común acuerdo y con anticipación con el contratista.”*

Efectuando una revisión sistemática del marco constitucional, legal, reglamentario, jurisprudencial y doctrinal de la Contratación Pública en Colombia, es pertinente señalar los principios que a juicio de la Contraloría de Bogotá D.C. fueron abiertamente vulnerados por la celebración del Contrato de Prestación de Servicios No. 292 de 2012.

Por ende, en primer lugar, enunciaremos los principios, su fundamento constitucional, legal e incidencia en todo procedimiento administrativo contractual. Posteriormente, procederemos a su aplicación en el caso en concreto.

1) Principio del Interés Público.

De conformidad con el artículo 2º de la C.P., se erige el **principio del Interés Público**: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.*

En desarrollo del anterior principio constitucional, se erige y fundamenta el régimen de la Contratación Pública Colombiana, siempre que la actividad contractual administrativa debe asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, los cuales, se cristalizan por medio del servicio a la comunidad, vigencia del orden justo y prosperidad general. Por lo tanto, la actividad contractual de la Administración se orienta a proveer las necesidades públicas existentes, garantizando la satisfacción del interés general conforme a los principios y deberes consagrados en nuestra Carta Política.

Del mismo modo, el principio de interés público es la causa de todo contrato estatal celebrado por la Administración, a razón del anterior precepto constitucional reseñado, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 señala:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”*

2) Principio de Legalidad

En segundo lugar, el principio de Legalidad consagrado en los artículos 4, 6, 121 y 122 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011; constituye el primordial requisito de validez en toda actividad administrativa, con el fin de conjurar todo tipo de abuso de la Administración con sus administrados. Por ende, el principio de legalidad es un principio básico y pilar fundamental del Estado Social de derecho, garantizador de las actuaciones del Estado.

En desarrollo de este principio, las actuaciones administrativas se rigen por un diáfano preciso y perspicuo marco legal, previamente definido por el legislador; de tal forma, que todo procedimiento administrativo desplegado por los entes públicos, es conforme a la regularidad jurídica. Las actuaciones administrativas contractuales tienen fundamento y límite en la Ley, y su cualidad jurídica consiste en su conformidad al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado al respecto:

*“La actividad contractual de la Administración no escapa al principio de legalidad, toda vez que en este ámbito sus actuaciones también deben someterse a claras y precisas competencias que se encuentran atribuidas por la ley, normas de orden público y de obligatorio cumplimiento, máxime cuando se trata del ejercicio de prerrogativas que detenta la entidad estatal contratante; así pues, las facultades que por atribución legal ejercen las entidades del Estado cuando se relacionan con los particulares, mediante la contratación, requieren definición legal previa y expresa de la ley, puesto que es la propia ley la que establece los límites a la autonomía de la voluntad”<sup>15</sup>.*

<sup>15</sup> Sentencia de 29 de Agosto de 2007, Exp. 15324, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En virtud de lo anterior, el principio de legalidad es de medular importancia en la actividad estatal, constituyendo garantía constitucional para prohibir todo procedimiento contractual carente de fundamento legal y normativo.

3) Principio de Eficacia

La Constitución Política de 1991 en su artículo 209, consagra los principios de la función administrativa de la siguiente forma:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Los anteriores principios, son pilares fundamentales que rigen el ejercicio de la función administrativa, entendida como la actividad desplegada por el Estado para satisfacer o proveer necesidades públicas o generales, tutelando y garantizando el interés público.

Para efectos del asunto que nos ocupa, goza de especial relevancia el principio de eficacia, consagrado en el numeral 11 artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

*“En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.*

Conforme a lo anterior, la materialización y efectividad del derecho o servicio contratado, es la finalidad teleológica del procedimiento administrativo contractual, verbigracia, la satisfacción efectiva y real del objeto contractual.

4) Principio de Economía

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El principio de Economía de consagración constitucional<sup>16</sup> y legal<sup>17</sup>, es un principio orientador cuya finalidad radica en;

*“(...) asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal”<sup>18</sup>.*

En efecto, el principio de economía tutela la satisfacción sustancial del objeto contractual pretendido, a través de una verdadera planificación de las actividades contractuales de la Administración. Así mismo, su finalidad no se circunscribe únicamente a cuestiones procedimentales, sino tal como lo señala el Consejo de Estado “La prevalencia de lo sustancial sobre lo formal o puramente adjetivo”<sup>19</sup>.

En relación a lo anterior, los procedimientos contractuales deben ser estructurados para satisfacer la causa real por la cual se inició dicha actividad administrativa. Los procedimientos administrativos son edificados para garantizar los principios consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

#### 5) Principio de Planeación

Si bien es cierto, el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, radica en sus determinantes implicaciones en las etapas contractual y post-contractual. Así, la única vía para cumplir con los cometidos estatales pretendidos, responden a un estudio juicioso, planeado y presupuestado del objeto a contratar.

En síntesis, la Administración, previamente de tomar la decisión de adelantar un mecanismo de selección del contratista (independientemente que sea por contratación directa o licitación pública), debe evaluar la conveniencia o pertinencia de la futura contratación, identificando si existe la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.

<sup>16</sup> Constitución Política, artículo 209.

<sup>17</sup> Ley 80 de 1993, artículo 25.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sentencia 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>19</sup> Ibídem.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

6) Principio de Responsabilidad

El artículo 90 de la Constitución Política consagra la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del ejercicio de la actividad contractual pública, de la siguiente forma:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

En virtud de lo anterior, si de las acciones de los servidores públicos o sus contratistas, se originan daños, son llamados a responder por el detrimento o menoscabo causado al erario público. Al respecto, en desarrollo del anterior principio Constitucional, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 regulan los elementos de la responsabilidad en la gestión fiscal.

En ese orden de ideas, la Contraloría de Bogotá D.C. considera que la celebración del contrato de prestación de servicios No. 292 de 2012 constituye un detrimento al patrimonio público distrital por las siguientes razones:

LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. había celebrado previamente el contrato de prestación de servicios **No. 159 de 2012** cuyo objeto y obligaciones del contratista, están contenidos en el contrato **No. 292 de 2012**. Si bien es cierto, el objeto del segundo tiene un contenido más específico; verbigracia, la asesoría jurídica en torno al estudio de los contratos de concesión troncales Fase I y Fase II, y de su concordancia con contratos Fase III y el SITP. Transmilenio S.A. celebró previamente el contrato de prestación **No. 159 de 2012**, cuyo objeto satisface plenamente la finalidad estatal por la cual se celebró el contrato **No. 292 de 2012**; verbigracia, asesoría jurídica pertinente para el estudio de los contratos de concesión de la operación troncal, del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP.

No obstante lo anterior, dada la complejidad del estudio jurídico de los contratos de concesión del SITP, debido a la extensidad y complejidad de los mismos, es perfectamente ajustado a derecho que LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. celebre varios contratos de prestación de servicios para recibir asesoría jurídica pertinente y eficaz. Sin embargo, este Ente de Control considera totalmente contrario a los principios anteriormente mencionados, celebrar el contrato No. 292 de 2012 por un término de dos (2)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

meses para recibir asesoría jurídica por un término estipulado. Así, desde un punto de vista objetivo, razonable y estructurado, es un plazo contractual insuficiente, escaso y precario para brindar una asesoría jurídica eficaz y pertinente.

Lo anterior, se refleja en el estudio entregado por el contratista ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A., que no resuelve de fondo las situaciones de hecho sometidas a estudio por la entidad contratante. Si bien es cierto, el estudio aportado resume sucintamente los antecedentes en el desarrollo de los contratos de concesión de la Fase I, II y III y SITP y fuentes de derecho aplicables al caso concreto (Leyes y Jurisprudencia). Los análisis jurídicos respecto de los supuestos de hecho planteados por Transmilenio S.A., razón fundamental de la asesoría jurídica contratada, son escuetos y dispersos. Toda vez que no aportan soluciones reales y efectivas, limitándose a señalar respuestas abstractas y teóricas.

Así mismo, dada la urgente necesidad de encontrar soluciones alternativas a los problemas jurídicos suscitados con ocasión de los referidos contratos, el estudio objeto de reproche no aporta respuesta legal para renegociar los mismos. Así, concluye en líneas generales la imposibilidad de modificar unilateralmente los contratos y la indefectible necesidad de cumplir el objeto inicialmente pactado, en perjuicio de las finanzas públicas del Distrito.

En ese orden de ideas, precisando que la actividad contractual es una expresión de la función administrativa regida y orientada por los principios de eficiencia y economía, cuyos contenidos protegen la satisfacción de utilidad, rédito o beneficio para la Administración en una relación costo-beneficio, y exigen la utilización racional de recursos públicos para producir los resultados necesitados. La Contraloría Distrital considera que el dinero público desembolsado al contratista ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A. por concepto de honorarios, constituye una erogación pública innecesaria, la cual pudo ser atendida por el contratista FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS, cuyo contrato de asesoría jurídica estaba vigente para el momento, y el objeto contractual comprendía los estudios de los contratos de concesión de las troncales del Sistema Integrado de Transporte –SITP-.

Así las cosas, de conformidad al principio del interés público, la celebración del contrato de prestación de servicios **No. 292 de 2012** carece de causa y finalidad estatal, porque la necesidad de buscar alternativas jurídicas para resolver las vicisitudes legales en torno a los contratos concesión de la Fase I, II y III, estaba siendo atendida por el contrato **No. 159 de 2012**, vigente al momento de celebrar el contrato objeto de observación. En consecuencia, se configura una abierta y desafortunada violación al principio de interés general y legalidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Del mismo modo, el contrato objeto de reproche, vulnera el principio de planeación y economía, siempre que la función administrativa contractual este dirigida a cumplir con las finalidades públicas. Sin embargo, el contrato No. 292 de 2012 estaba sometido a un plazo contractual que imposibilita el cumplimiento de la finalidad por el cual se celebró. Lo anterior, producto de la imprevisión e improvisación de parte de Transmilenio S.A. Así, el limitado plazo contractual para ejecutar una asesoría jurídica sumamente compleja, aunado a la existencia de un contrato de asesoría vigente, evidencia una conducta culpable de LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. en la planeación del contrato objeto de reproche.

Así mismo, en desarrollo del principio de eficacia, al estructurar la celebración de un contrato estatal, la Administración persigue la utilidad del procedimiento, la cual se concreta en la satisfacción de las causas por las cuales se contrató. Desafortunadamente, el procedimiento contractual objeto de estudio, por la falta de planeación, devino en ineficaz e incompetente.

Según se desprende de lo anterior, tal y como lo sostiene el Consejo de Estado, el procedimiento administrativo contractual es tan solo el medio por el cual se garantizan los principios, los cuales son vulnerados en el proceso contractual que dio origen a la celebración del contrato **No. 292 de 2012**.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

De conformidad con la respuesta otorgada por Transmilenio S.A., procedemos a responder en los siguientes términos:

Según el criterio de este ente de control, el juicio de reproche fiscal no se circunscribe únicamente a la estructuración, celebración y ejecución del Contrato Prestación de Servicios No. 292 de 2012 suscrito con el contratista ESTUDIOS PALACIOS LLERAS S.A. El acento del juicio de valor, gravita en la inobservancia de la racionalidad del gasto que tutela el principio de economía y planeación, al celebrar simultáneamente el contrato objeto de reproche y el Contrato de Prestación de servicios No. 159 de 2012 suscrito con el contratista FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS.

Si bien es cierto, como lo arguye TRANMILENIO S.A. en su respuesta, no existe norma jurídica que prohíba a una entidad jurídica celebrar un número determinado de contratos de prestación de servicios para recibir asesoría legal, lo anterior no faculta a las entidades públicas para celebrar una pluralidad de contratos sin obedecer al principio de planeación y economía, es decir, independientemente de la etapa del iter-contractual en la que se encuentre el sujeto de control, la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

planeación de la gestión debe responder a una erogación racional y económica sin perjuicio de la eficacia y eficiencia.

En virtud de lo anterior, TRANSMILENIO S.A. al estructurar los contratos objeto de observación, incurrió en evidente imprevisión e improvisación en el diseño del plan general para estructurar la estrategia de modificación unilateral o renegociación de los contratos troncales Fase I y Fase II, y de su concordancia con contratos Fase III y el SITP, toda vez que celebró dos contratos cuyo objeto consistía en el asesoramiento jurídico sobre el mismo tema específico. La Contraloría de Bogotá D.C. considera que el deber ser de la gestión fiscal del sujeto de control, consiste en una estructuración programada en la cual dos contratistas del Estado no se ocupen de un mismo objeto contractual; verbigracia, diversificación o delimitación de asuntos distintos entre los contratistas para la consecución de los cometidos estatales

El argumento relativo a la disimilitud de objetos y obligaciones contractuales, ya que uno es más amplio y técnico y el otro es jurídico y específico, no es de recibo para este control, ya que la entidad tenía la facultad de delimitar y organizar las asesorías evitando la duplicidad del gasto público. Así las cosas, existió una doble erogación innecesaria para atender una misma necesidad, configurándose una abierta vulneración a los principios de planeación y economía, por ende, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal

2.6.4. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 152 de 2009, celebrado con la Fundación Solidaridad por Colombia, se evidenció un (1) hallazgo administrativo, el cual se desarrolla a continuación.

**2.6.4.1. Hallazgo administrativo, por incumplimiento al manual de contratación y lo establecido en la minuta del contrato por no realizar acta de liquidación.**

El 20 de agosto de 2009 se firmó el contrato 152 con el objeto de: “Contratar a la Fundación Solidaridad por Colombia para que en el marco de la XXXI caminata de la solidaridad se divulgue y promocióne a TRANSMILENIO S.A. y al sistema de transporte masivo en el puesto de recreación que estará ubicado en la carrera 7 con calle 67 de la ciudad de Bogotá.”. Este contrato se encuentra en el archivo muerto de la entidad, por lo tanto su entrega al grupo auditor fue demorada a partir del día en que fue solicitado para su revisión (aproximadamente 15 días).

La actividad de la caminata de la solidaridad fue realizada el día 30 de agosto de 2009, tal como consta en el informe final de interventoría, sin que a la fecha (abril

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

30 de 2013) se hubiese suscrito el acta de liquidación tal como lo establece el manual de contratación:

“4.9 FUNCIONES DEL INTERVENTOR

4.9.2 Funciones Administrativas

- *Suscribir con el contratista las siguientes actas, en las fechas en que realmente se produzcan los hechos a que se refieren (dependiendo del contrato):*
  - *Acta de inicio. (Formato R-T-AL-014)*
  - *Acta de recibo total o parcial del contrato (Formato R-T-AL-015)*
  - *Acta de convenios o acuerdos*
  - *Acta de Liquidación Final del Contrato ( Formato R-T-AL-022)*
  - *Acta de recibo y entrega a satisfacción de la interventoría al Ordenador del Gasto.*

4.9.5 Funciones de Carácter Legal

- *Efectuar la liquidación del contrato, de conformidad con lo previsto en el Artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 11 de la ley 1150 de 2007, Formato R-A-GR-007 Acta de Liquidación del Contrato.*
- *Requerir al contratista para efectuar la liquidación bilateral y dejar constancia de ello.*
- *Suscribir, conjuntamente con las partes del contrato, el acta de liquidación respectiva, dentro del término fijado en el mismo o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a su finalización.*
- *Informar a la Oficina Asesora Jurídica, a más tardar dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para liquidar de mutuo acuerdo, en caso de que el contratista no se presente dentro del término fijado para la liquidación bilateral, o no se llega a un acuerdo sobre su contenido, para que se expida el acto administrativo de liquidación unilateral, anexando para el efecto los soportes requeridos para la liquidación correspondiente.*
- *La no realización y suscripción del Acta de Liquidación del contrato en el plazo previsto en el mismo o en su defecto, en el señalado en la ley, genera acciones disciplinarias y las demás acciones legales pertinentes.* (Subrayado fuera de texto).

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Por lo expuesto en la respuesta aportada por la entidad, se determina que efectivamente en el régimen aplicable al contrato objeto de análisis era especial, “por lo que el parámetro propio del estatuto de contratación estatal que exige que los contratos de tracto sucesivo se liquiden (Artículo 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y Artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012) no es aplicable para

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

este (a pesar de ser referenciado en la minuta correspondiente), toda vez que de hacerlo se estaría violando los principios de responsabilidad, eficacia y economía regulados en los Numerales 7, 11 y 12 del Código Contencioso Administrativo”. Por lo anterior, se mantiene el hallazgo administrativo sin incidencia disciplinaria con el objeto que la administración revise previamente la minutas de los contratos y su normatividad aplicable antes de sus suscripción.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

2.6.5. Del seguimiento al cumplimiento de la aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital", el grupo auditor observo lo siguiente:

**2.6.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal por valor de \$46.743.160.150, que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 y el 28 de abril del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital".**

Para efectuar la descripción de la observación se requiere hacer un breve recuento de los antecedentes, que dan origen a la observación que nos ocupa, en los siguientes términos:

- Mediante el Decreto 324 de 2012 "Por el cual se deroga el artículo segundo del Decreto 680 de 2011 y se dictan disposiciones tarifarias transitorias para el inicio de la operación en la Troncal Calle 26" en el artículo 1º se derogó el artículo 2º del Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, que preveía que a la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP - Fase III de TransMilenio, se establecería la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Sistema TransMilenio, en mil ochocientos pesos (\$1.800.).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El decreto fue Derogado por el art. 6, Decreto Distrital 356 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- El julio 23 de 2012 se expide el Decreto 356 "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital." se estableció el siguiente marco tarifario:

**CUADRO 20**  
**MARCO TARIFARIO DECRETO 356 DE 2012**

TARIFA	VALOR
Máxima del servicio de Transporte Masivo Urbano de pasajeros del componente troncal SITP de lunes a sábado.	Mil setecientos pesos moneda legal colombiana (\$1.700,00)
La tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del componente zonal SITP	Mil cuatrocientos pesos moneda legal colombiana (\$1.400,00).
Tarifa máxima por concepto de trasbordo al componente troncal y al componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público,	Trescientos pesos moneda legal colombiana (\$300.00), para los trasbordos que se efectúen fuera del periodo valle. Dentro del período valle no habrá cobro por trasbordo
Para las personas mayores de sesenta y dos (62) años, la tarifa máxima para el componente troncal del SITP y para el componente zonal del mismo.	Mil quinientos pesos moneda legal colombiana (\$1.500,00) para el componente troncal del Sistema Integrado de Transporte Público;  Mil cuatrocientos pesos moneda legal colombiana (\$1.400,00) para el componente troncal del SITP, en periodo valle de lunes a viernes hábiles,  Domingos y festivos y Mil doscientos cincuenta pesos moneda legal colombiana (\$1.250,00) para el componente zonal del SIPT

Efectuando una revisión sistemática del marco constitucional, legal, reglamentario y doctrinal, que sustenta el establecimiento de las tarifas, sobre la prestación del servicio público de transporte, se observa lo siguiente:

- De conformidad con el artículo 6º de la C.P.: “Los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.
- Adicionalmente, el ARTICULO 123º de la C.P.: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. (Resaltado fuera de texto).

El marco Constitucional contempla el “mecanismo de control destinado a evitar la arbitrariedad, brindar seguridad jurídica, garantizar la integridad del patrimonio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*público y el debido cumplimiento de las funciones públicas, y a obtener el resarcimiento de los perjuicios, si ellos se ocasionaren. El desconocimiento, culposo o doloso, de estas obligaciones, al desbordar el ordenamiento jurídico, puede generar responsabilidad penal, fiscal, patrimonial y disciplinaria.”* Adicionalmente, *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (art. 121). “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...) Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...) Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas” (122)”<sup>21</sup>.*

Respecto al Servicio Público de Transporte se observa el siguiente desarrollo legal:

· La Ley 105 de 1993 *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”,* prevé en su artículo 2º, los *“Principios rectores del transporte”*; en su literal b se establece:

***“De la intervención del Estado:** Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas”.* (Resaltado fuera de texto).

El artículo 3º *ibídem* establece los *“principios del transporte público”*:

*“El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:*  
(...)

**2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:**

*La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.”* (Resaltado fuera de texto).

<sup>21</sup>Sentencia N° 05001-23-31-000-1997-2093 01 de Sección 1ª, 26 de Agosto de 2004.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- De otra parte, la Ley 336 de 1996, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte” en su artículo 30 dispone:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, **elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas**, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular.”* (Resaltado fuera de texto).

- Para la aplicación y desarrollo de las normas legales antes citadas, se debe tener en cuenta el decreto Ley 1421 de 1993 dispone en el artículo.- 2º lo siguiente:

*“**Régimen aplicable.** El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten...”*

Adicionalmente el artículo.- 38 ibídem, señala las atribuciones del Alcalde Mayor, en el numeral 1º establece: “Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo”.

- El Decreto Distrital 831 de 1999, establece en el artículo 10:

*“**Tarifas al Usuario por el Servicio del Sistema.** La tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de autosostenibilidad y costeabilidad de la tarifa, y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema Transmilenio, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo”*

- Para la expedición del Decreto 356 del 2012, por el cual se adopta el marco tarifario a que se ha hecho mención, se hace necesario observar el estudio técnico que lo soporta, denominado **“EFECTOS APLICACIÓN MODELO TARIFARIO PROPUESTO POR EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO”** documento que se dedica a analizar los efectos al modelo tarifario propuesto por el Alcalde.

Efectuada una verificación sobre el estudio técnico se destaca lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Conforme a lo anterior y con el apoyo de la Subgerencia Técnica y de Servicios de TRANSMILENIO se realizó la estimación del efecto que sobre el SITP y el FET tendría la implementación del modelo tarifario propuesto de la siguiente forma:

#### 4.2. Resultados

*Este escenario asume que la demanda del Subsistema Transmilenio no aumenta ante disminución tarifaria en horas valle, pues solo se trasladan pasajeros de las horas pico a las horas valle dentro del mismo servicio Troncal.*

#### Días Hábiles y Sábados:

*A continuación se muestran los menores ingresos producto de implementar la medida en su totalidad para los días hábiles y sábados.*

**Tabla 4.2.1. Menor ingreso por tarifas valle Troncal Subsistema Transmilenio**  
(Valores en millones de pesos)

<b>TARIFAS VALLE</b>	<b>2012 *</b>
<b>MENOR INGRESO ANUAL</b>	<b>\$34.225</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
Solo incluye los meses de agosto – diciembre

**Tabla 4.2.2. Menor ingreso por reducción tarifas plenas (\$50 menos)**  
(Valores en millones de pesos)

<b>REDUCCION TARIFAS PLENAS</b>	<b>2012 *</b>
<b>MENOR INGRESO ANUAL</b>	<b>\$11.611</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

**Tabla 4.2.3. Menor ingreso por reducción de costo transbordos**  
(Valores en millones de pesos)

<b>NECESIDADES ADICIONALES</b>	<b>2012*</b>
HORAS PICO	\$512
HORAS VALLE	\$2.890
<b>MENOR INGRESO ANUAL</b>	<b>\$3.322</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

**Tabla 4.2.4 Efecto total día hábiles Implementación modelo tarifario**  
(Valores en millones de pesos)

<b>NECESIDADES</b>	<b>2012*</b>
--------------------	--------------

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

<b>ADICIONALES</b>	
TARIFAS VALLE	\$34.225
REDUCCIÓN TARIFAS PLENAS	\$11.611
TRANSBORDOS	\$ 3.322
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>\$49.158</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

#### **Domingos y Festivos:**

A continuación se muestran los menores ingresos producto de implementar la medida los domingos y festivos, donde se disminuyen las tarifas plenas en \$50 pesos y se trata de todo el día como si fuera hora valle

**Tabla 4.2.5. Menor ingreso por tarifas valle troncal subsistema Transmilenio Domingos y festivos**  
(Valores en millones de pesos)

<b>TARIFAS VALLE</b>	<b>2012*</b>
<b>MENOR INGRESO ANUAL</b>	<b>\$2.513</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

**Tabla 4.2.6. Menor ingreso por reducción tarifas plenas domingos y festivos**  
(Valores en millones de pesos)

<b>TARIFAS VALLE</b>	<b>2012*</b>
<b>MENOR INGRESO ANUAL</b>	<b>\$853</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

**Tabla 4.2.7. Menor ingreso por reducción costo transbordos domingos y festivos**  
(Valores en millones de pesos)

<b>TRANSBORDOS</b>	<b>2012*</b>
HORAS PICO	\$94
HORAS VALLE	\$206
<b>MENOR INGRESO ANUAL</b>	<b>\$300</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

**Tabla 4.2.8. Efecto domingos y festivos implementación modelo tarifario**  
(Valores en millones de pesos)

<b>NECESIDADES ADICIONALES</b>	<b>2012*</b>
TARIFAS VALLE	\$2.513

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

REDUCCION TARIFAS PLENAS	\$853
TRANSBORDOS	\$300
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>\$3.666</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

Conforme a lo anterior, para el 2012 el menor ingreso proyectado que recibiría el SITP (Incluyendo el subsistema Transmilenio) **como resultado del modelo tarifario propuesto frente al escenario Base inicial, sería \$52.824 millones.** (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Tabla 4.2.9. Efecto total en el 2012 implementación modelo tarifario  
(Valores en millones de pesos)

NECESIDADES ADICIONALES	2012*
TQARIFAS VALLE	\$36.738.
REDUCCION TARIFAS PLENAS	\$12.4064
TRANSBORDOS	\$3.622
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>\$52.824</b>

Fuente: Cálculos propios Transmilenio S.A.  
\*Solo incluye los meses de agosto – diciembre

## 1. Conclusiones

- Para la implantación de la modificación tarifaria en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y con el fin de beneficiar a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público, **se requieren \$52.824 millones de pesos adicionales para la vigencia de 2012.** Esto tomando como base el estudio de Steer Davies, que supone que la reducción de las tarifas en las horas valle del Sistema Transmilenio, genera un incentivo de algunos usuarios de las horas pico del Sistema Transmilenio a trasladarse a las horas valle.
- Con base en un estricto seguimiento para determinar el impacto a mediano y largo plazo de la medida sobre la demanda del sistema, posteriormente se estimarán los efectos para los años 2013-2015, con el fin de evaluar criterios operacionales y fiscales para el mantenimiento de la medida en el tiempo. Ello a instancias de un equipo interinstitucional con participación de la Secretaría de Movilidad y Hacienda y la Empresa TRANSMILENIO S.A.” (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Evidencia este Ente de Control, que el estudio soporte evidencia los efectos fiscales que se presentan con la reducción de la tarifa, se estimó de conformidad con el modelo propuesto por el señor Alcalde, un impacto en el Sistema para la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

vigencia 2012, de \$52.824 millones; lo que va en contravía con lo previsto en el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, que establece que la tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de **autosostenibilidad** y **costeabilidad** de la tarifa y se instrumenta mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros TRANSMILENIO-, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo.

Así las cosas, el estudio que sustenta los requerimientos reales del marco tarifario del SITP para la vigencia 2012, es el denominado **“ANÁLISIS TÉCNICO Y ECONÓMICO PARA LA FIJACIÓN DE LA TARIFA AL USUARIO DEL SISTEMA TRANSMILENIO”<sup>22</sup>** esto es, el que fue el fundamento para la expedición del Decreto 324 de junio 29 de 2012; en el numeral 2, establece: “El Sistema Transmilenio ha establecido una tarifa de equilibrio, integrada, técnicamente estructurada, y que refleja permanentemente la variación de costos y eficiencia del sistema, cumpliendo con principios de auto **sostenibilidad** y **costeabilidad**. Esta tarifa se denomina “Tarifa Técnica del Sistema”...”

Observa este Ente de Control, que el estudio Técnico en cita llega a las siguientes conclusiones:

- “Acorde al lineamiento y filosofía del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital -Bogotá Humana-, y con miras a fomentar y consolidar la operación de la Fase III de operación Troncal del Sistema, **se recomienda mantener la Tarifa al Usuario en \$1.750**. De igual forma y dado que los operadores Troncales de la Fase III son remunerados a través del esquema de remuneración del SITP, **se recomienda comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita**, operación que será soportada por los recursos ya aprobados por la Administración distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP,
- Teniendo en cuenta la necesidad de realizar una **Implementación gradual de las troncales de la nueva fase del Sistema Transmilenio**, se sugiere **comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita**, operación que puede ser soportada por los recursos ya aprobados por la Administración Distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP.
- Buscando mantener la estabilidad financiera futura del Sistema, se recomienda establecer incrementos anuales de la Tarifa al Usuario de \$100 pasos a partir de enero de 2013”. (Resaltado fuera de texto).

<sup>22</sup>, del mes de junio del 2012, es decir un mes antes de la expedición del Decreto 356 del 2012 .

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se resalta que en las conclusiones se incluyen unas recomendaciones que deben ser el soporte para la adopción de la tarifa por parte del Alcalde Mayor, a la luz de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999. No se trata entonces de un simple anexo, se trata de un **estudio técnico** que debe asegurar el cumplimiento de los principios de autosostenibilidad y costeabilidad del Sistema. En el estudio se recomienda para la sostenibilidad del Sistema, mantener la tarifa en MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS \$1.750 mcte y efectuar incrementos anuales de CIEN PESOS \$100 a partir de enero del 2013, aspectos sobre los cuales no se ha dado aplicabilidad.

Así las cosas, debe haber consonancia entre la decisión adoptada por la administración con el estudio técnico soporte, aspecto que es de conocimiento por la administración, cuando incluye en la exposición de motivos del Decreto 324 de 2012, lo siguiente:

*“Que el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, establece que la tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de **autosostenibilidad** y **costeabilidad** de la tarifa y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros – TRANSMILENIO -, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo.”*

Sobre este mismo tópico, específicamente en lo relacionado con el marco tarifario para el sostenimiento del Sistema, lo indicado en el Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, que en su artículo [2º](#),<sup>23</sup> preveía que a la entrada de Operación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP - Fase III de Transmilenio, la tarifa máxima del servicio de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros del Sistema Transmilenio, sería de Mil Ochocientos Pesos (\$1.800.00) con /100 M.L.

Lo anteriormente expuesto implica, que los recursos públicos asignados por la administración Distrital como Gasto Público Social, constituyen un subsidio generalizado a la tarifa, circunstancia que va en contravía de los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales, los cuales prohíben de manera expresa el otorgamiento de los mismos, tal como lo consagra el artículo 355 Constitucional así: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*.(Subrayado a fuera de texto), lo que permite concluir que la Administración Distrital no podía, mediante decreto, establecer subsidios

<sup>23</sup>Derogado por el artículo 1o del Decreto 324 del 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

generalizados a los usuarios de Sistema Masivo de Transporte Público de la Ciudad.

Sobre el tópico a que se ha hecho mención, la Corte Constitucional en el fallo C-324 de 2009 precisa conceptos relacionados con los subsidios, señalando condiciones para su existencia, con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Carta Política, en los siguientes términos:

*“La prohibición general de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Carta se materializará cuando se registre, al menos uno, de los siguientes eventos: (i) se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo; (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales; y (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado.*

(...)

*Recapitulando, la evidencia jurisprudencial indica que la aplicación del artículo 355 constitucional no ha estado desprovista de complicaciones prácticas, pues aunque la tendencia sea la de evitar la disposición de recursos públicos sin contraprestación a favor de particulares, la mayor de las veces ha terminado la Corte, con argumentos suficientes y razonados, por dar vía libre a este tipo de asignaciones a título de excepción, cuando estas se dirigen a asegurar los*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*postulados del estado social de derecho o se encuentren expresamente autorizadas por la Carta.*

(...)

*Así las cosas, conviene señalar qué se entiende por subsidio, auxilio o subvención, así como sistematizar los requisitos señalados por la jurisprudencia para entender cuándo estos instrumentos se encuentran autorizados por la Constitución, así como en qué casos se está frente a la prohibición contemplada por el artículo 355 constitucional.*

**2.4 Subvenciones como instrumentos autorizados en general por la Constitución Política en su artículo 334 o de manera directa por otros artículos de la Carta Política frente a la prohibición de donaciones y auxilios de que trata el artículo 355 constitucional.**

*Los conceptos de donación, auxilio, subsidio o subvención, encuentran desde el punto de vista semántico, idéntico significado, así: subvenir significa venir en auxilio; subsidio, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico; auxilio, ayuda o amparo; y donación, acto de liberalidad de una persona que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de otra. Desde esa óptica, podría suponerse entonces que las subvenciones –subsidios y aportes– comparten las mismas características que las donaciones o auxilios a que hace alusión el artículo 355 constitucional, en tanto se trata de partidas de origen público, que se asignan sin contrapartida del beneficiario directo y, que pueden ser dirigidas a personas naturales o jurídicas.*

*Sin embargo, desde el punto de vista jurídico se advierten particularidades en relación con estos conceptos, a partir de los cuales es posible fijar estrictos linderos, las cuales radican bien en el origen y en la finalidad que persigan. Así, las subvenciones o los auxilios que otorga el Estado pueden:*

(i) *Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica: Cuando este tipo de auxilio se otorga por mera liberalidad del Estado, se encontrará con que está prohibido por virtud del artículo 355 constitucional, pues debe asumirse que en países en vía de desarrollo como Colombia, debe privilegiarse el gasto social en concordancia con lo dispuesto en el artículo 350 superior, según el cual el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

(...)

*De esta forma, la finalidad altruista del auxilio se encuentra autorizada únicamente cuando se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

suscribirse, previamente, un contrato. De esta manera se asegura una cierta reciprocidad a favor del Estado.

(ii) Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación.

(iii) Derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.

Las consideraciones precedentes permiten anticipar que las situaciones que hasta ahora la jurisprudencia ha reconocido como “excepciones” a la prohibición contenida en el inciso 1º del artículo 355 constitucional, en realidad no admiten tal calificativo, pues se trata de figuras constitucionales autónomas, cuyo desarrollo per se impone un retorno para la sociedad en su conjunto o un beneficio social, es decir, **una contraprestación que es expresa o tácitamente exigida por la Carta Política y que se concreta en mejorar la calidad de vida de los habitantes, en especial de los de menores ingresos, al punto que de estar desprovista la subvención de tal característica, se estaría incurrido de manera automática en la prohibición de que trata el artículo 355 de la Constitución Política, pues no se estaría afectando el presupuesto para atender los fines sociales del Estado.**

Conviene entonces revisar cada una de las modalidades expuestas:

2.4.1 Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a alentar una actividad de interés público, a través de entidades sin ánimo de lucro, caso en el cual, el beneficio se encuentra enfocado en un grupo de interés.

(...)

Este inciso justamente faculta el desarrollo de actividades esencialmente benéficas, no como instrumento económico, sino con un propósito meramente asistencial y altruista, en el que a diferencia del pasado, no se privilegia la arbitrariedad y unilateralidad del gasto público, sino que se exige un grado aceptable de reciprocidad por parte del beneficiario de la ayuda.

(...)

-

**2.4.2 Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía (Art. 334 C.P.) y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica que debe tener un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención no se justifica de manera alguna.**

Esta reflexión es válida si se tiene en cuenta que el constituyente de 1991 concedió al Estado a través de los artículos 334 y siguientes de la Carta, la dirección general de la economía...

El mismo artículo 334 superior contempló una intervención “cualificada”, que en el marco social del estado de derecho justifica el empleo de los “recursos” necesarios para asegurar a todas las personas y, en especial, a las de menores ingresos, el acceso a bienes y servicios básicos, sin apartarse, **en todo caso, de que dicha intervención económica encuentra límite en el artículo 150-21 de la Carta, según el cual se consigna una reserva legal dirigida a que sea la ley la que precise sus fines, alcances y límites.**

Al respecto, los mecanismos que se habilitan en desarrollo de esta clase de intervención han sido objeto de estudio por la Corte, que al efecto ha expresado:

(...)

Las medidas y medios que conforman una específica política de fomento económico, **deben estar autorizadas en la ley.** De una parte, las subvenciones y ayudas en las que normalmente se traduce el fomento económico, pueden implicar gasto público. De otra parte, el fomento económico, como forma peculiar de intervención en la economía, se sujeta al mandato legal y a su precisa incorporación en los planes de inversión pública. La reserva de ley, en este caso, obedece también a los efectos que las medidas directas o indirectas de subvención o ayuda a los agentes económicos, tienen sobre la libertad de empresa, la libre competencia y la igualdad. **En lo que respecta a las entidades territoriales, dentro del marco de la ley o de su propia autonomía, corresponderá a las asambleas o concejos, según el caso, adoptar las medidas de fomento de carácter local.**

(...)

Tal como lo señaló la jurisprudencia la intervención económica se torna operativa a partir de la aplicación de políticas sociales que se concretan en inversión pública o en la ejecución de políticas que involucran el empleo de instrumentos económicos capaces de maximizar los beneficios a la sociedad, entre los cuales se destacan las subvenciones -subsidios, incentivos y auxilios-, según lo demanden las externalidades o circunstancias económicas.

**Pues bien, la subvención o subsidio no es otra cosa que la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben, diferencia que para efectos de la presente providencia es pagada por un tercer agente, en este caso el Estado.** No obstante, la doctrina apunta a afirmar que sólo en la medida en que el costo del subsidio que autoriza el Estado sea menor que el beneficio que obtiene la sociedad en su conjunto con su aplicación, éste se encuentra plenamente justificado, pues sólo en esa medida el instrumento resulta eficiente y equitativo.

De lo contrario, esto es, **cuando el costo del subsidio es mayor que los beneficios que obtiene la sociedad o cuando éste únicamente aumenta las diferencias sociales o beneficia injustificadamente a un grupo de interés, se está frente a un subsidio regresivo de efectos perversos para la sociedad.**

En el mismo caso se encontrarían aquellos subsidios que se postergan de manera indefinida en el tiempo, si se tiene en cuenta que ellos están dirigidos a desencadenar un proceso económico en situaciones coyunturales con el fin de generar un beneficio social, **de manera que la racionalidad impone que un subsidio con vocación de permanencia carece de eficacia.**

La anterior visión económica guarda coherencia con los postulados superiores, si se tiene en cuenta que la razón de ser del subsidio es alcanzar metas sociales, o bien favorecer – por distintas razones- **a determinadas personas**, actividades o zonas del país, de manera que este criterio indudablemente debe orientar cualquier análisis de constitucionalidad.

En ese orden, se identifican subsidios a la oferta otorgados a los productores de bienes y servicios. **Subsidios a la demanda, con los que se reduce lo que paga el usuario, es decir, lo que éste paga por debajo del costo real del bien o servicio.** A su turno, los subsidios pueden ser directos, indirectos o cruzados: (i) **directos cuando el Gobierno paga una parte del costo del bien o servicio a los beneficiarios o consumidores; se trata de una transferencia directa de bienes en dinero o en especie a grupos sociales con mayores necesidades, asumiendo que las personas que los reciben podrán incrementar sus ingresos o acceder a ciertos bienes o servicios que de otra forma serían inalcanzables;** (ii) indirectos cuando el Estado subvenciona la producción de ciertos bienes y servicios bien mediante una transferencia directa al productor o mediante mecanismos como la eliminación de impuestos, otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales, o venta de insumos a valor menor que el del mercado y, finalmente; (iii.) subsidios cruzados cuando los sectores de mayores ingresos asumen un porcentaje del costo de los más necesitados, caso en el cual no existe erogación directa del Estado.

(...)

**Por su parte, los subsidios directos generan una cierta inercia pues una vez entregadas las ayudas es casi imposible modificarlas sin un costo político para el gobernante de turno.** Sin embargo, el verdadero problema que entrañan es que son una herramienta limitada para alcanzar las metas sociales. **Es decir, si el subsidio tiene por finalidad superar situaciones transitorias y puntuales en que se encuentran determinadas personas es posible que, bien manejados, produzcan resultados positivos, de manera que funcionan bien en situaciones coyunturales, pero no como mecanismo para revertir o superar problemas estructurales. Lo que significa, como lo han expresado los tratadistas, que se deben identificar y distinguir los problemas sociales coyunturales de las situaciones de tipo estructural.**

(...)

En consecuencia, **cuando la ley que dé vida al subsidio otorgado en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía, no establezca su finalidad, alcances y límites (Art. 150-21 C.P.) ó cuando el costo del subsidio para el Estado supere el costo del beneficio para la sociedad en su conjunto o se dirija a un grupo de interés en que no se privilegie el gasto social se estará frente a la prohibición de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política.**

(...)

□ Artículo 368, por el cual la Nación, los departamentos, distritos, municipios y entidades descentralizadas pueden conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, **para que las personas de menores ingresos puedan pagar sus tarifas y cubrir sus necesidades básicas.**

(...)

En ese orden, se precisa: (1). Imponer una carga al legislador de manera tal que al señalar la subvención o auxilio explique de manera concreta su finalidad, destinatarios, alcances y condiciones de asignación y, adicionalmente, se garantice su publicidad, la igualdad material de los destinatarios y la imparcialidad en la asignación y (2). Establecer un fuerte control de constitucionalidad frente a cada subvención que sea autorizada por la ley.

(...)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

.... Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:

(i.) Cuando se omite dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto. El principio de legalidad del gasto público implica que toda asignación de recursos públicos debe ser decretada por el Congreso e incluida en una ley, de manera tal que se encuentra vedado al Gobierno realizar gastos que no cumplan con este específico requerimiento.

(...)

(ii.) Cuando la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad, **destinatarios**, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica.

(...)

En consecuencia, en aplicación de la doctrina reiterada de esta Corte, cualquier autorización para asignar recursos escasos debe asegurarse de que el proceso se soporte en argumentos objetivos, razonables y proporcionados. (...)

Según la jurisprudencia trascrita, para que el proceso de asignación de subsidios sea respetuoso de la Constitución, **debe estar consagrado en una ley que establezca claramente las condiciones objetivas que van a permitir la selección de los beneficiarios en condiciones de igualdad...**

(iii.) La asignación será inconstitucional cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo.

Sobre este punto, la Corporación reitera la necesidad de que las asignaciones de recursos o bienes públicos que realice el Gobierno Nacional se ajusten o encuentren en plena armonía con lo fijado, dispuesto y determinado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como con lo contenido en la Ley de Inversiones correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 Superior.

(...)

(iv.) Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales.*

*Vale reiterar que el subsidio, en tanto instrumento económico, tiene por finalidad generar una contraprestación para la sociedad en su conjunto, es decir, reportar un beneficio macroeconómico que debe ser claramente identificable. Así, solo en tanto el subsidio asegure equidad puede ser considerado constitucional y en tanto esté desprovisto de retorno a la sociedad debe tenerse por inconstitucional.*

**De esta manera cuando sea más lo que el Estado gaste a título de subsidio que el beneficio que retorna a la sociedad, el instrumento se torna inequitativo y regresivo.** *Se está frente a la dilapidación de los recursos públicos en actividades aisladas que no reportan dividendos en satisfacción de necesidades básicas insatisfechas o que no contribuyen a mejorar los ingresos del Estado para su posterior redistribución.*

*De igual manera cuando el subsidio solo impacta un grupo de interés dentro del conglomerado social, el gasto se torna inequitativo en tanto se advierten necesidades más apremiantes frente a la administración del presupuesto público. Es así como, la misma Constitución Política otorga niveles de prioridad al gasto público, reconociendo prelación al denominado “gasto social”, según lo prevé el artículo 350 de la C.P., en concordancia con el artículo 41 del Decreto 111 de 1996, es decir, se privilegia el gasto dirigido a la solución de necesidades básicas insatisfechas.*

(v.) **Cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen.**

(vi.) **Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.”**

Por lo anteriormente expuesto se configura un presunto detrimento patrimonial en la suma de \$46.743.160.150, que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 y el 28 de abril del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 356 de 2012, cifra está que se detalla en el cuadro siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 21  
MENORES INGRESOS AL SITP Y SUBSISTEMA TRANSMILENIO  
POR APLICACIÓN DEL DECRETO 356 DE 2012 DEL 1 DE DICIEMBRE DE  
2012 AL 28 DE ABRIL DE 2013**

Cifras en pesos

Concepto	Diferencia Tarifa	Lunes a Sabado		Domingo		Total		
		Validaciones Usuarios	Valor Validaciones \$	Validaciones Usuarios	Valor Validaciones \$	Validaciones Usuarios	Valor Validaciones \$	
Fase I y II	Pico	50	93.224.260	4.661.213.000	-	-	93.224.260	4.661.213.000
	Valle	350	99.510.998	34.828.849.300	14.166.862	4.958.401.700	113.677.860	39.787.251.000
Troncal SITP	Pico	50	3.719.011	185.950.550	-	-	3.719.011	185.950.550
	Valle	350	3.825.363	1.338.877.050	686.591	240.306.850	4.511.954	1.579.183.900
Urbano	Todo el día	50	4.358.534	217.926.700	287.120	14.356.000	4.645.654	232.282.700
Transbordo	Pico	200	389.055	77.811.000	-	-	389.055	77.811.000
	Valle	500	397.109	198.554.500	41.827	20.913.500	438.936	219.468.000
<b>Total</b>			<b>205.424.330</b>	<b>41.509.182.100</b>	<b>15.182.400</b>	<b>5.233.978.050</b>	<b>220.606.730</b>	<b>46.743.160.150</b>

Elaborado por grupo auditor  
Fuente Memorando 2013EE3451 de abril 1 de 2013 Transmilenio S.A.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

En la respuesta aportada por la entidad se afirma que la rebaja de la tarifa usuario no obedece al otorgamiento de un subsidio a los usuarios del Sistema, si no lo que se ha determinado sobre el particular, es establecer esquemas tarifarios por parte de la Administración Central de la ciudad, apreciación esta que no desvirtúa los argumentos constitucionales, legales, jurisprudenciales y técnicos soporte del presente hallazgo que mantiene su connotación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal.

Lo anteriormente expuesto contraviene lo establecido en el artículo 2 y 3 de la Ley 105 de 1993; artículo 30 Ley 336 de 1996; artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999; artículo.- 2º, numeral 1º del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 7º de la ley 610 de 2000; numerales 1, 2, 3,13 y 21 del artículo 34 y numeral 1º y 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

**2.6.6.** En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 039 de 2012, celebrado entre la TRANSMILENIO S.A. y la firma SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS, se evidenciaron cuatro (4) hallazgos administrativos, dos (2) con presunta incidencia disciplinaria, de las cuales una (1) tiene presunta incidencia fiscal y se desarrollan a continuación.

**2.6.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de CINCO MIL SEISCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$5.615.400.000), por el incumplimiento de los principios de la**

**contratación estatal en desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012.**

El Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012 fue celebrado el 3 de mayo de 2012, entre TRANSMILENIO S.A. y el contratista SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS; cuya fecha de inicio es 6 de junio de 2012 y fecha de terminación el 5 de diciembre de 2012, por valor de CINCO MIL SEISCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$5.615.400.000) a título de prestación de servicios; el supervisor es RICARDO CUESTA GARNICA Profesional Especializado Grado 5 de Atención al Usuario en Vía y Cultura Ciudadana de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de Transmilenio S.A.

Para determinar fáctica y jurídicamente la anterior observación fiscal, se requiere precisar brevemente los siguientes antecedentes, que dan origen a la observación que nos ocupa, en los siguientes términos:

1. El 30 de junio de 2012, se implementó el Sistema de Transporte Público SITP; para la operación Troncal con las estaciones de la calle 26 y el Portal El dorado.
2. El 22 de septiembre del 2011, LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. realizó el estudio técnico y económico, con el objeto de *“Prestación de servicios de atención al usuario en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá mediante la modalidad de outsourcing, que incluye la provisión, capacitación y administración del personal para la ejecución del contrato, así como la aplicación de los indicadores de gestión, estándares de desempeño, mecanismos de evaluación y control a los procesos que desarrolle en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de conformidad con las instrucciones y lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”*; evaluando la necesidad de adelantar procesos de comunicación, capacitación, sensibilización e información para socializar e instruir a los ciudadanos en el uso del nuevo Sistema Integrado de Transporte Público. A su vez, determinó como objetivo:

*“contar con un equipo humano que realice las actividades de atención, orientación y organización de los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá - SITP, y que sea multiplicador de la nueva cultura alrededor del uso de este Sistema; que contribuya con el proceso de socialización del Sistema y sus características, a través de procesos de comunicación directos y efectivos, y con el posicionamiento y fortalecimiento de la imagen del SITP”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. El 30 de enero del 2012 LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. realizó la apertura del proceso de **SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA No. TMSA-LP-005-2011**, mediante resolución interna No.25 del 30 de enero de 2012.
4. El 17 de abril de 2012, el ordenador del gasto mediante resolución de adjudicación No. 126 en audiencia pública, adjudicó el contrato de prestación de servicios No. 039 de 2012, al proponente **SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS.**
5. El 3 de mayo de 2012 LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO– TRANSMILENIO S.A. y el contratista SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS, celebraron el Contrato de Prestación de Servicios No.039 de 2012; cuya fecha de inicio es del 6 de junio de 2012 al 5 de diciembre de 2013 (6 meses), el cual no ha sido liquidado por las partes; el valor total pagado es de cinco mil seiscientos quince millones cuatrocientos mil pesos (\$5.615.400.000) a título de prestación de servicios; el supervisor es RICARDO CUESTA GARNICA –Profesional Especializado Grado 5 de Atención al Usuario en Vía y Cultura Ciudadana de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de Transmilenio S.A., el objeto del mismo consiste en:

*“Prestación de servicios de atención al usuario en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá mediante la modalidad de outsourcing, que incluye la provisión, capacitación y administración del personal para la ejecución del contrato, así como la aplicación de los indicadores de gestión, estándares de desempeño, mecanismos de evaluación y control a los procesos que desarrolle en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de conformidad con las instrucciones y lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”.*

6. El Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012 en la Cláusula Segunda, contiene las obligaciones generales y específicas del Contratista, así:
  - “1. Designar un coordinador general del proyecto a su cargo, y garantizar su permanencia durante la ejecución del contrato, **quien será responsable de garantizar que se cumpla el objeto del contrato**, así como el de todo el equipo de trabajo, razón por la cual deberá tomar todas las decisiones con el fin de cumplir con los parámetros

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

establecidos en el contrato, garantizando el cumplimiento de las obligaciones del mismo.

(...)

5. **Realizar de manera diligente todos los actos necesarios para la cumplida ejecución del objeto del contrato y responder hasta por culpa leve por las acciones del personal en desarrollo de su gestión, excepto por caso fortuito o fuerza mayor o por hechos de terceros. EL CONTRATISTA deberá resarcir a TRANSMILENIO S.A. por el monto total del daño causado por el trabajador asignado para la ejecución de la labor**”

(...)

Obligaciones específicas

(...)

11. **Diseñar y concertar conjuntamente con TRANSMILENIO S.A. el programa de formación para los coordinadores en vía y para los orientadores, enfocado en manejo y atención de emergencias, abordaje y atención de personas en condición de discapacidad, primeros auxilios y primer respondiente.**
12. **Coordinar con TRANSMILENIO S.A., las capacitaciones sobre la operación del Sistema Integrado de Transporte Público.**
13. Capacitar a los coordinadores en vía y orientadores en las actividades necesarias para la ejecución del contrato.
14. Asumir los costos de los procesos de preselección, selección y capacitación del personal que se requiera para desarrollar el proyecto. Esto incluye los costos asociados al módulo de información general del Sistema Integrado de Transporte Público que deberá coordinar con TRANSMILENIO S.A.
15. **Presentar mensualmente al supervisor de TRANSMILENIO S.A. el informe financiero de la ejecución de los recursos del contrato.**
16. **Ajustar la operación del personal, a las políticas, modelos y estándares de servicio al usuario que establezca TRANSMILENIO S.A., para lo cual deberá coordinar las actividades correspondientes con el Supervisor.**
17. **Garantizar el cubrimiento del 100% de los gastos que ocasione la ejecución del contrato**” (Negrilla y subraya fuera de texto).

La Contraloría de Bogotá mediante la función de advertencia “Por el riesgo de daño al patrimonio público, que eventualmente puede generar la no

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*observancia de los términos contractualmente pactados para la fase de implementación de todos los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP” del 13 de abril de 2012 y y función de advertencia sobre “el grave riesgo de daño al patrimonio público, en cuantía indeterminada pero determinable, dado el no cumplimiento de los términos contractualmente pactados para la fase de implementación de todos los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, del 16 de enero de 2013; previene y exhorta a la Administración Distrital sobre la deficiencia e ineficacia de la pedagogía, orientación, socialización e información al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público, en aras de ofrecer un servicio pluralista, democrático y garante de los derechos subjetivos públicos consagrados en nuestra Constitución Política”.*

Efectuando una revisión sistemática del marco constitucional, legal, reglamentario, jurisprudencial y doctrinal de la Contratación Pública en Colombia, es pertinente señalar los principios que a juicio de la Contraloría de Bogotá D.C. fueron abiertamente vulnerados por la celebración del Contrato de Prestación de Servicios No. 294 de 2012.

Por ende, en primer lugar, enunciaremos los principios, su fundamento constitucional, legal e incidencia en todo procedimiento administrativo contractual. Posteriormente, procederemos a su aplicación en el caso en concreto.

1. Principio Del Interés Público.

De conformidad con el artículo 2º de la C.P., se erige el **principio del Interés Público**: “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”.

En desarrollo del anterior principio constitucional, se erige y fundamenta el régimen de la Contratación Pública Colombiana, siempre que la actividad contractual administrativa debe asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, los cuales, se cristalizan por medio del servicio a la comunidad, vigencia del orden justo y prosperidad general. Por lo tanto, la actividad contractual de la Administración se orienta a proveer las necesidades públicas existentes, garantizando la satisfacción del interés general conforme a los principios y deberes consagrados en nuestra Carta Política.

Del mismo modo, el principio de interés público es la causa de todo contrato estatal celebrado por la Administración, a razón del anterior precepto constitucional reseñado, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 señala:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”* (Subraya fuera de texto).

## 2. Principio de Eficacia

La Constitución Política de 1991 en su artículo 209, consagra los principios de la función administrativa de la siguiente forma:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Los anteriores principios, son pilares fundamentales que rigen el ejercicio de la función administrativa, entendida como la actividad desplegada por el Estado para satisfacer o proveer necesidades públicas o generales, tutelando y garantizando el interés público.

Para efectos del asunto que nos ocupa, goza de especial relevancia el principio de eficacia, consagrado en el numeral 11 artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

*“En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Conforme a lo anterior, la materialización y efectividad del derecho o servicio contratado, es la finalidad teleológica del procedimiento administrativo contractual, verbigracia, la satisfacción efectiva y real del objeto contractual.

#### Principio de Economía

El principio de Economía de consagración constitucional<sup>24</sup> y legal<sup>25</sup>, es un principio orientador cuya finalidad radica en;

*“(…) asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal”<sup>26</sup>.*

En efecto, el principio de economía tutela la satisfacción sustancial del objeto contractual pretendido, a través de una verdadera planificación de las actividades contractuales de la Administración. Así mismo, su finalidad no se circunscribe únicamente a cuestiones procedimentales, sino tal como lo señala el Consejo de Estado *“La prevalencia de lo sustancial sobre lo formal o puramente adjetivo”*.

En relación a lo anterior, los procedimientos contractuales deben ser estructurados para satisfacer la causa real por la cual se inició dicha actividad administrativa. Los procedimientos administrativos son edificados para garantizar los principios consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

### 3. Principio de Planeación

Si bien es cierto, el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, radica en sus determinantes implicaciones en las etapas contractual y post-contractual. Así, la única vía para cumplir con los cometidos estatales pretendidos, responden a un estudio juicioso, planeado y presupuestado del objeto a contratar.

En síntesis, la Administración, previamente de tomar la decisión de adelantar un mecanismo de selección del contratista (independientemente que sea por contratación directa o licitación pública), debe evaluar la conveniencia o

<sup>24</sup> Constitución Política, artículo 209.

<sup>25</sup> Ley 80 de 1993, artículo 25.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sentencia 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

pertinencia de la futura contratación, identificando si existe la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.

4. Principio de Responsabilidad

El artículo 90 de la Constitución Política consagra la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del ejercicio de la actividad contractual pública, de la siguiente forma:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

En virtud de lo anterior, si de las acciones de los servidores públicos o sus contratistas, se originan daños, son llamados a responder por el detrimento o menoscabo causado al erario público. Al respecto, en desarrollo del anterior principio Constitucional, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 regulan los elementos de la responsabilidad en la gestión fiscal.

En ese orden de ideas, la Contraloría de Bogotá D.C. considera que la celebración del contrato de prestación de servicios No. 039 de 2012 constituye un detrimento al patrimonio público distrital por las siguientes razones:

En primer lugar, es necesario precisar los deficientes y escasos resultados en los objetivos de promoción, pedagogía, orientación, socialización e información al usuario en el Sistema Integrado de Transporte Público. La necesidad de celebrar el contrato No. 039 de 2012 obedecía a construir, promover y afianzar la cultura ciudadana relacionada con el uso del Sistema Integrado de Transporte Público de la ciudad. Así, LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. en su calidad de ente gestor, contrató la prestación de servicios de tercerización al contratista LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS para capacitar, informar y sensibilizar a los usuarios actuales y potenciales sobre el uso adecuado del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, con el fin de dar a conocer las normas básicas de buen uso y consolidar su posicionamiento. Sin embargo, la necesidad y objeto pretendidos en los estudios técnicos y el impacto de socialización en la ciudadanía no se logró. Las razones de lo anterior, se fundamentan en las siguientes consideraciones:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En primer lugar, el estudio técnico y económico que soportó la celebración del Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012; comprende las diferentes acciones a desarrollar dentro del programa de promoción, divulgación, educación, formación e información a la ciudadanía, puntualizando necesidades neurálgicas a satisfacer tales como:

- “Concepto general del Sistema: integración, **¿Cómo se usa el nuevo Sistema?**
- Integración de recaudo: **¿Cómo se realiza el pago y en dónde se adquieren las tarjetas?**
- Tarjeta inteligente sin contacto: **¿Cómo se usa la tarjeta y en qué tipo de validadores?**
- Señalética: cuál es la señalética, ¿Cuáles elementos la componen y cómo se lee?
- Paraderos: **¿Cuáles son los tipos de paraderos cómo se usan y qué información encuentro en cada uno de ellos?**
- Información en buses: **¿Cuál información se encuentra en los buses y cómo se lee?**
- Tipos de servicios: **¿Cuáles son los tipos de servicios, tipologías de buses, formas de identificación, transbordos, conexiones e intermodalidad?**(Negrilla y Subraya fuera de texto)

No obstante lo anterior, pese a puntualizarse las necesidades anteriormente descritas como objetivos de la celebración y justificación del contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012, infundadamente ni el clausulado del contrato objeto de reproche, ni el Anexo Técnico No. 1 contentivo de las obligaciones del coordinador general del proyecto, coordinadores operativos y en vía; especifica de manera clara, diáfana, transparente y perspicua los objetivos de enseñanza sobre el uso del Sistema Integrado de Transporte; el modo y lugar para el pago; el debido uso de la tarjeta, los tipos de paraderos, tipos de servicio, entre otros.

A juicio de este Ente de Control, LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. pretermitió la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, toda vez que ni el contrato No. 039 de 2012 en su clausulado, ni sus anexos técnicos correspondientes, comprenden las necesidades esgrimidas por el ente gestor al estructurar el proyecto. Así, desde un principio, existía la imposibilidad jurídica de satisfacer la necesidad identificada, ya que el instrumento jurídico, es decir, el contrato, estaba deficientemente estructurado.

Llama especialmente la atención, que debido a las determinantes implicaciones de los estudios técnicos, y en general del principio de planeación, en la etapa contractual y post contractual, el clausulado no guarde plena correspondencia con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los estudios previos, ya que constituyen el soporte técnico de la necesidad a satisfacer. Además, el objeto del contrato es cuando menos confuso y oscuro; ni el clausulado, ni el anexo técnico consagran obligaciones específicas tendientes a informar temas trascendentales; verbigracia, tipologías de paraderos, servicios, transbordos, interconexiones, entre otros.

Lo anterior, constituye una desafortunada vulneración al principio de planeación, toda vez que la ejecución de la voluntad contractual administrativa debe materializarse mediante instrumentos jurídicos idóneos, adecuados y pertinentes. Desafortunadamente, el contrato No. 039 de 2012 adolece de deficiencias en su estructuración y planteamiento, debido a la ambigüedad de su objeto, y ausencia de especificación de los objetivos contemplados en el estudio técnico.

En segundo lugar, la Contraloría de Bogotá en virtud de los elementos evidenciados y comunicados a la Administración Distrital en el **Seguimiento a la implementación del SITP: Resultado comunicado a la Administración Distrital 1 de Febrero de 2013**; exhortó, advirtió y previno la inercia, pasividad e inacción de Transmilenio S.A. en la toma de decisiones administrativas y legales por presuntos incumplimientos, en desmedro, de los derechos de los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público. El anterior señala:

**“1) La Infraestructura Troncal que comprende la fase III presenta estaciones pendientes de adecuar para su posterior entrada en operación, 6 de las 24 estaciones definidas (San Victorino, Bicentenario, Universidades, Museo Nacional Segundo acceso Estacion San Diego y la estación Intermedia de la Calle Sexta) a febrero de 2013 se encuentran fuera del servicio, lo cuál hace que el proyecto SITP presente atrasos tanto en la culminación de las estaciones como en la implementación de rutas”. 2) El Plan de Implementación Troncal y Alimentador, a febrero de 2013, cuenta con un flota de 196 Buses en servicio de los 356 requeridos (130 con capacidad de 250 pasajeros y 66 de 150 pasajeros) para atender la demanda de usuarios de la fase III; para el servicio de alimentador a la misma fecha se cuenta con 95 vehiculos (49 con capacidad de 80 pasajeros y 46 con capacidad para 50 pasajeros) de los 303 totales requeridos. 3) A febrero de 2013, se programó la implementación de 36 rutas con una flota de 708 vehiculos de las 399 definidas, lo cuál representa un nivel implementado del 9% y una ocupación del 11% respecto al total de vehiculos requeridos. 4) De acuerdo con el desarrollo del proyecto y los cronogramas definidos por la administración (indicativo), presentan considerables retrasos e inconvenientes en la implementación del proyecto, el cuál fue definido inicialmente entrar a operar a partir del 15 de Octubre de 2011 5) Para la implementación zonal la administración manifiesta que dio inicio a la operación con “aquellas rutas identificadas actualmente en presunto abandono” y que por lo tanto “su operación**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*no generaría impacto inmediato al usuario de las rutas actuales”(Negrilla y subraya fuera de texto).*

Del mismo modo, en la presente auditoría, la Contraloría Distrital, efectuó seguimiento al Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información-SIRCI-, confirmando que:

**“A febrero de 2013, la administración no ha definido la alternativa que defina la integración del medio único de pago que permita beneficiar al usuario en la utilización de los servicios troncal y zonal y avanzar en el proceso de implementación del SITP. Teniendo en cuenta que las fechas definidas por la administración para la implementación zonal del SITP está prevista para abril de 2014, esta contraloría realizará un seguimiento permanente a los componentes que conforman el proyecto a fin de establecer el cumplimiento de cada una de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte en el Distrito Capital”. (Negrilla y subraya fuera de texto).**

Luego, en virtud del Pronunciamiento respecto del Sistema Tarifario de Transmilenio y Sistema Tarifario del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, radicado en la Administración Distrital el 27 de Junio de 2012; se confirma que a la fecha de la presente auditoría, la Administración no ha realizado la integración del medio de pago en una tarjeta única, toda vez que los usuarios de las troncales de Fase I y Fase II utilizan un sistema tecnológico y el SITP utiliza otro.

Así mismo, de conformidad con la función de Advertencia Fiscal por el riesgo de daño al patrimonio público, que eventualmente puede generar la no observancia de los términos contractualmente pactados para la fase de implementación de todos los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP 13 de abril de 2012, este Ente de Control señaló:

**“Se realizó un informe ejecutivo respecto del avance del SITP, que de acuerdo con información generada por la Secretaría Distrital de Movilidad, a 31 de enero del 2013, el sistema contaba con 42 rutas implementadas, de las cuales 10 son troncales; 23 Urbanas, una (1) especial, 3 rutas complementarias y 9 rutas alimentadoras, representando apenas el 2,9% del total de 420 rutas definidas para la implementación del SITP; El total de rutas zonales es de 399, las cuales deben ser cubiertas por 9.907 vehículos suministrados por los operadores. Es de anotar, que de conformidad con la planeación realizada por la entidad el sistema debe estar implementado en su totalidad el segundo semestre de 2013. Por lo que se colige que el tiempo restante definido por la administración para implementar el SITP es de 10 meses para la implementar el 97% de rutas restantes”.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Según lo expuesto anteriormente, durante la implementación del Sistema de Transporte Público –SITP- se han presentado dilaciones repetidas, sistemáticas y continuas, por parte de TRANSMILENIO S.A. como ente gestor, lo cual ha sido advertido oportunamente por este Ente de Control. Si bien es cierto, la Contraloría de Bogotá D.C. reconoce la dificultad y complejidad en la implementación del Sistema Integrado de Transporte debido a la multiplicidad de variables de difícil determinación; no considera justificado a la luz de los principios de economía y planeación celebrar el contrato No. 039 de 2012 por el valor de cinco mil seiscientos quince millones cuatrocientos mil pesos (\$5.615.400.000), para la promoción, socialización, divulgación, educación, formación e información de un sistema que no había empezado a implementarse el 6 de junio de 2012 (Fecha de inicio del contrato objeto de observación).

A propósito del principio de economía, la doctrina ha precisado, *“En la contratación estatal, se persiguen varios objetivos fácilmente identificables; el primero se refiere a la utilidad de los procedimientos inmersos en la actividad contractual (...) el segundo, se relaciona con los aspectos económicos y de planeación de los contratos estatales”*<sup>27</sup>.

En virtud de lo anterior, es evidente la completa inutilidad y consecuente violación del principio de economía, toda vez que el contrato objeto de cuestionamiento, pretendía socializar e informar un Sistema Integrado de Transporte sin implementarse satisfactoriamente en la ciudad. A contrario sensu del principio de planeación y economía, se pretendió promocionar un sistema que no funcionaba ni al 50% de su capacidad, y contrario a toda lógica, pretendió informar a la ciudadanía un sistema incompleto, que ni la misma Administración Distrital había implementado materialmente.

No obstante lo anterior, es entendible la necesidad de informar a la ciudadanía sobre las formas propias del Sistema Integrado de Transporte, y las consecuentes contrataciones para promocionarlo, pero era jurídica y fácticamente previsible, desde un punto de vista objetivo y racional, anticipar futuros retrasos o contingencias que afectarían el cronograma de implementación. Por lo tanto, TRANSMILENIO S.A. debió diseñar una estrategia de socialización distinta, verbigracia, por fases graduales, evitando un gasto público tan elevado por un margen de utilidad mínimo, debido a la escasa consolidación del SITP durante la vigencia del contrato objeto de reproche.

En tercer lugar, la firma Consorcio Interventores SITP 2012, realizó la Interventoría Técnica y Operativa de las etapas preoperativa y operativa asociadas a la implementación de trece (13) contratos de concesión del Sistema Integrado de

<sup>27</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando, Los Contratos Estatales en Colombia, Librería Jurídica Sanchez R. LTDA, Medellín, 2013, p. 54.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Transporte –SITP-, a través del contrato 080 de 2012, suscrito el 31 de mayo del 2012, entre TRANSMILENIO S.A. y Consorcio Interventores SITP 2012; en el informe octavo de la interventoría correspondiente entre el 14 de enero al 14 de febrero de 2013, señaló:

- i) “Para el periodo del presente informe las rutas compartidas 621 (zona de origen: Calle 80 ESTE ES MI BUS S.A.S. y zona de destino: Perdomo –EGOBUS S.A.S) y 319 (zona de origen: Suba Centro-EGOBUS S.A.S. y zona de destino: Usme-TRANZIT S.A.S.), continúan operando de manera parcial, por cuanto el concesionario EGOBUS S.A.S no cuenta con el total de la flota exigida para atender dichos servicios y por tanto no ha tenido orden de inicio de operación por parte de TMSA.
- ii) En las rutas 4, 91 y 421, la gran mayoría de paraderos no cuentan con señalización vertical y paleta informativa, únicamente presentan línea amarilla en el sardinel. En algunos casos que cuentan con paleta informativa, no se encuentra señalizada la ruta respectiva. **Esta situación está ocasionando desinformación en los usuarios al no visualizar en los paraderos, las rutas a las cuales les corresponde realizar el acercamiento de sus móviles en los mismos.**
- iii) **Sigue evidenciándose en campo que la ciudadanía tiene poca información acerca del sistema (Rutas, sistema de recarga y venta de las tarjetas TuLlave), lo que en la actualidad está afectando el grado de ocupación del sistema. Adicionalmente, los usuarios han manifestado que muchos de los puntos de recarga registrados en la publicidad de la ruta no tienen aún el sistema habilitado**”(Negrilla Y Subraya fuera de texto).

De otra parte, en este mismo informe, se reporta que a febrero del 2013, la implementación de rutas por concesionario iniciada en septiembre del 2012, es la siguiente:

**CUADRO 22  
IMPLEMENTACIÓN RUTAS POR CONCESIONARIOS**

CONCESIONARIO	RUTAS IMPLEMENTADAS	ZONA	FECHA	TOTAL/MES
GMOVIL	P500 SE10 218	ENGATIVA	29/9/2012 17/11/2012 22/12/2012	EN SEPTIEMBRE 2
CONCESIONARIO ESTE ES MI BUS S.A.S.	C41 112 621	CALLE 80	17/10/2012 24/11/2012 15/11/2012	
ETIB S.A.S.	496 C15 91	BOSA	10/10/2012 24/11/2012 31/01/2013	
MASIVO CAPITAL S.A.S.	13 112	KENNEDY	20/10/2012 24/11/2012	EN OCTUBRE 8
MASIVO CAPITAL S.A.S.	421	SUBA ORIENTAL	24/01/2013	EN NOVIEMBRE 8

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCESIONARIO	RUTAS IMPLEMENTADAS	ZONA	FECHA	TOTAL/MES
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	114 A	SAN CRISTOBAL	29/09/2012	EN DICIEMBRE 5  Total 2012=23
	15-1		27/10/2012	
	15-2		27/10/2012	
	15-3		27/10/2012	
	14-5		1/12/2012	
	256		22/12/2012	
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	544B	USAQUEN	17/11/2012	EN ENERO- 2013 5
	4		22/01/2013	
SOCIEDAD ORGANIZACIÓN SUMA S.A.S.	C13	CIUDAD BOLIVAR	10/10/2012	
	C7		24/11/2012	
TRANZIT S.A.S	652	USME	20/10/2012	
	319		26/12/2012	
COOBUS	136	FONTIBON	3/01/2013	
	505		3/01/2013	
EGOBUS SAS	314	SUBA CENTRO	15/12/2012	
EGOBUS SAS	703	PERDOMO	22/11/2012	
TOTAL RUTAS	Rutas junio-diciembre =19 rutas			28

Fuente: Informe de Interventoría al SITP No. 8, período enero 14 a febrero 14 de 2013.  
Elaboro. Grupo auditor.

Así las cosas, con el anterior informe se evidencian elementos de juicio para determinar el incumplimiento del objeto contractual por parte del contratista SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS, toda vez que en el lapso de tiempo comprendido entre el 6 de junio al 5 de diciembre de 2012, los resultados del mismo comprobaron la desinformación y confusión sobre el sistema de rutas, recarga y venta de las tarjetas TuLlave, latente en la ciudadanía.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la implementación del SITP inició en septiembre del 2012, y para el período de vigencia del contrato objeto de observación, solamente se habían implementado 19 rutas. A su vez, al analizar los informes reportados por el contratista SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS, y del único informe realizado por el Supervisor del contrato en septiembre de 2012, no dan cuenta del número de usuarios informados o capacitados, ni del impacto de las actividades de promoción, información y socialización realizadas por el contratista.

Adicionalmente, con relación a los aportes del contrato 039 de 2012, sobre el resultado e impacto en la Estrategia Integral de Comunicaciones para promover y socializar el SITP, la Subgerencia de Comunicaciones de TRANSMILENIO S.A. se limita a indicar las actividades de atención en vía durante el período comprendido entre junio y diciembre del 2012. Sin embargo, a partir del mes de febrero del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2013, en ningún capítulo o aparte del referido documento hace alusión al impacto generado en los usuarios del sistema, ni al cambio en la cultura de los ciudadanos a través del contrato 039 del 2012. A continuación, se cita la información reportada para este caso específico.

LOGROS EN LA IMPLMENTACIÓN DE ESTRATEGIA A DICIEMBRE DE 2012		
Atención en vía	Cultura ciudadana	Plan de Medios
<p><b>550 Personas de el Equipo de Atención en Vía</b></p> <p>brindaron toda la información pertinente a los aspectos del SITP en diferentes lugares de la ciudad, así como el acompañamiento a cada una de las actividades de los otros componentes de la Estrategia.</p> <p><b>Rutas Urbanas</b> Se han adelantado procesos de información en las <b>20</b> rutas que han iniciado operación, socializando a <b>1'366.000</b> personas aproximadamente</p> <p><b>Ruta Complementarias</b> Se han adelantado procesos de información en las rutas <b>3</b> que han iniciado operación, socializando a <b>150.000</b> personas aproximadamente</p> <p><b>Ruta Especial</b> A la fecha se han adelantado procesos de información en <b>1</b> ruta especial que inició operación, socializando a <b>1.000</b> personas aproximadamente</p> <p><b>Rutas Alimentadoras</b> A la fecha se han adelantado procesos de información en las rutas alimentadoras que han iniciado operación durante el segundo semestre del 2012, socializando a <b>85.000</b> personas aproximadamente</p> <p><b>Estaciones y Troncales</b> Se han adelantado procesos de información en todas las estaciones y portales del Sistema, socializando a <b>130.000</b> personas aproximadamente</p>	<p><b>51 actividades lúdico - pedagógicas de socialización del SITP</b></p> <p>Estas actividades de socialización del SITP, Incluyeron presentaciones culturales de humoristas, sketch, flash mob, Ferias Pilo, un concierto con jóvenes, talleres vivenciales y de sensibilización y una novena navideña.</p> <p>Se capacitaron a <b>25.000</b> personas aproximadamente</p>	<p><b>Prensa</b> 54 avisos</p> <p><b>Radio</b> 7.892 Cuiñas de 20" En radio Local y Comunitaria.</p> <p><b>T.V.</b> Se emitieron <b>4.070</b> comerciales de 20" y 30"</p> <p><b>INFORMACIÓN TARIFAS</b> Pauta en todos los medios</p> <p><b>FREE PRESS</b> Informes publicados</p> <p>253 Prensa 227 Tv 238 Radio 718 total</p> <p><b>INFORMACIÓN TARIFAS EN TODOS LOS MEDIOS</b></p> <p><b>ESTRATEGIA REDES SOCIALES SITP</b> Facebook 750 Usuarios Youtube 8.631 Reproducciones Twitter 4.850 Seguidores 42 videos en total con 8.631 visitas.</p> <p>Página web SITP 44.456 visitantes</p> <p><b>ESTRATEGIA REDES SOCIALES TRANSMILENIO</b> Facebook 1.763 Usuarios Youtube 112.967 Reproducciones Twitter 139.965 Seguidores 74 videos en total con 112.967 visitas.</p> <p>Página web TRANSMILENIO 4.523.303 visitantes</p>

Fuente: información suministrada por la Subgerencia de Comunicaciones.

Por todos los aspectos citados anteriormente, se evidencia un claro incumplimiento a los principios de la función Administrativa y de la contratación pública.

Otro aspecto que juega un papel preponderante en la posible observación, es relacionado con la omisión de las funciones de supervisión sobre el contrato. Para efectuar la supervisión del Contrato 039 de 2012, fue designado el 17 de mayo de 2012 a RICARDO CUESTA GARNICA, Profesional Especializado Grado 5 de Atención al Usuario en Vía y Cultura Ciudadana de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de Transmilenio, de cuya competencia se analizan las siguientes irregularidades:

Es importante señalar que el funcionario antes mencionado, fue quien realizó el a) estudio técnico y económico, b) integró el comité de evaluación del proceso licitatorio, según resolución 069 del 24 de febrero del 2011 y c) el 17 de mayo de 2012 fue designado como supervisor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El funcionario delegado para realizar esta supervisor, se desvinculó de la entidad, a partir del 24 de septiembre del 2012 con Resolución 407 expedida por el Director Administrativo; razón por la que debía efectuar entrega formal de la supervisión y del estado de la misma, en cumplimiento de las funciones establecidas en el manual de contratación expedido en enero del 2012.

Se evidenció en la carpeta No. 11, folio 1979, la comunicación No.2012 IE-4021 del 25 de septiembre del 2012, suscrita por el Subgerente de comunicaciones en la cual informa y remite como supervisor, al subgerente Jurídico, documentos que se encontraban en la carpeta de supervisión anterior; sin embargo, no se evidenció el documento con el cual se delega la nueva supervisión.

Fue allegado al grupo auditor, un único documento denominado “Informe de supervisión del contrato No. 039 de 2012 celebrado entre Transmilenio S.A. y SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS”, suscrito por el supervisor con fecha del 4 de septiembre de 2012, el cual se limita a describir una relación de actividades del contratista, sin evidenciar supervisión o seguimiento alguno por parte del mismo. De esta fecha en adelante no se evidenció otro informe de supervisión del contrato en cuestión.

Lo anterior, no se ajusta al mandato legal que consagra la supervisión como “*un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos*”<sup>28</sup>.

Así mismo, se configura una evidente pretermisión y evasión de los deberes del supervisor, consignados en el manual de contratación de la entidad, tales como:

*“Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones, sin modificar en momento alguno, el contrato.*

*Dejar constancia escrita de todas sus actuaciones. Las órdenes e instrucciones que imparta son de obligatorio cumplimiento siempre y cuando estén en concordancia con la ley y lo pactado”.*

Igualmente, se observa un flagrante incumplimiento en la función de “*Elaborar los informes de su gestión hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación, se deben realizar informes cada vez que se deba realizar un pago. Todos los*

<sup>28</sup> Ley 1474 de 2011 Artículo 83.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*contratos deben tener un informe final de interventoría. Lo anterior sin perjuicio de lo que se pacte en los contratos que tienen como objeto la interventoría externa”.*

Por lo tanto, es procedente jurídicamente afirmar, que las actividades del Supervisor del Contrato 039 de 2012 en desarrollo de sus competencias atribuidas fueron descuidadas, negligentes y contrarias a derecho, toda vez que al no efectuar la revisión que por mandato legal tenía asignada comprobando el desarrollo mensual del contrato, permitió el incumplimiento sistemático del contratista y la imposibilidad de detectarlo a tiempo. Además, no ejerció a cabalidad la vigilancia y supervisión de los compromisos en forma permanente, y se atuvo a lo reportado por el contratista a través de los informes mensuales que le reportaba.

Ahora bien, ante la falta del deber objetivo de cuidado como supervisor del pluricitado contrato, permitiendo y habilitando certificar y legitimar el supuesto cabal cumplimiento del contratista en entre dicho, y en consecuencia, autorizando los pagos mensuales causados a favor de SERVICIOS LEGALES Y FINANCIEROS SERLEFIN S.A. OUTSOURCING DE SERVICIOS BANCARIOS Y DE NEGOCIOS, originaron un presunto detrimento patrimonial a la entidad por la suma de **CINCO MIL SEISCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$5.615.400.000)**.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

De conformidad con la respuesta otorgada al informe preliminar de Auditoría Integral a Transmilenio S.A. vigencia 2012, procedemos a analizar los argumentos esgrimidos por el ente sujeto de control, en los siguientes términos:

Ante la pretermisión de incluir los objetivos y necesidades contractuales contempladas en el estudio técnico del contrato 039 de 2012, Transmilenio S.A justifica la omisión con base en la teoría que *“los estudios previos hacen parte integral de los documentos del contrato”*. Así mismo, asevera un considerable incremento en el número de usuarios del SITP, basados en cifras de validaciones a la fecha del 16 de mayo de 2013.

Los anteriores argumentos no son de recibo para este Ente de Control, toda vez que los estudios previos no tienen ningún valor vinculante para el contratista. Una vez de perfecciona el contrato estatal, las partes se obligan a lo estipulado en el contrato en virtud de la autonomía de la voluntad consagrada en el artículo 1602 del Código Civil. Sin embargo, al no comprender el clausulado las necesidades y el objeto contractual identificados en los estudios previos, estos últimos no generan obligación alguna para el contratista. Lo anterior, confirma el yerro

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

jurídico en el que incurrió el ente gestor, por no incluir las necesidades planteadas en los estudios previos.

Ahora bien, de ser válida la tesis esgrimida por Transmilenio S.A., no es comprensible la razón por la cual no se declaró el incumplimiento contractual, ya que la necesidad original planteada en los estudios previos no se cumplió.

Respecto a las validaciones presentadas que tienden a legitimar la socialización eficaz del SITP, las cifras presentadas no corresponden al periodo del contrato objeto de hallazgo, toda vez que este se ejecutó entre el 6 de junio del 2012 al 5 diciembre al 2012.

Por los hechos arriba analizados, se confirma esta observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de CINCO MIL SEISCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$5.615.400.000), por el incumplimiento de los principios de la contratación estatal en desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2012.

El otro aspecto que hace parte de este hallazgo, es el relacionado con la omisión de las funciones de supervisión sobre el contrato y evaluada la respuesta de la entidad, se precisa que el detrimento patrimonial, hace referencia al valor correspondiente al contrato 039 del 2012, por los argumentos ya expuestos en este documento y no por el contrato 282 de 2012, del cual hace referencia la entidad en esta respuesta.

En lo referente a que el supervisor inicialmente designado participará en este proceso con la realización: a) estudio técnico y económico, b) integró el comité de evaluación del proceso licitatorio, según resolución 069 del 24 de febrero del 2011 y c) el 17 de mayo de 2012 fue designado como supervisor. Deja de ser transparente, máxime cuando se conoció que Transmilenio aperturó un proceso disciplinario en su contra, motivado por un anónimo, el cual también es de conocimiento de la Veeduría Distrital.

La entidad en su respuesta hace referencia la Contraloría Departamental, y menciona información que no fue puesta a disposición del grupo de auditoría, acerca del acta de liquidación y acta de recibo final. Por lo que se considera que al referirse a esta información de manera extemporánea, generará una obstrucción al ejercicio del control fiscal.

Finalmente, se confirman las irregularidades detectadas en la supervisión del contrato, tal y como lo informa la entidad suscribió un contrato de prestación de servicios (77 del 2011 y 282 del 2012), delegando en el contratista funciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

expresamente delegadas al Subgerente de Comunicaciones, el contrato de prestación de servicios 039 del 2012 no establece en ninguna de sus cláusulas que la supervisión la puede realizar un contratista, tal y como lo establece el Manual de contratación vigente en la ejecución del contrato 039 del 2012.

**2.6.6.2. Hallazgo administrativo, al evidenciar falta de controles y seguimiento en la etapa precontractual**

- i) El objeto social de la firma contratista plasmado en la certificación de cámara de comercio, y tal y como lo presenta en su página WEB es **“Nuestra organización es un Business Process Outsourcing and Offshoring BPO & O, que ofrece dos líneas principales de servicio. Estas son la administración y recuperación de cartera en instancias de gestión administrativa, prejurídica y castigada, así como la compra de portafolios de productos crediticios. Igualmente nuestra compañía es un Centro de Contacto de valor agregado, que busca optimizar la relación de nuestros clientes con sus usuarios, apoyados en nuestra plataforma de IP Contact Center. Todas nuestras actividades se adelantan dentro de un ambiente de permanente desarrollo en Tecnologías de la Información, que sumadas a un especializado capital humano garantizan nuestro enfoque hacia la gestión por resultados y la implementación de soluciones inteligentes en la tercerización de procesos.”**

Objeto del contrato 039 de 2012.

***“OBJETO.- Prestación de servicios de atención al usuario en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá mediante la modalidad de outsourcing, que incluye la provisión, capacitación y administración del personal para la ejecución del contrato, así como la aplicación de los indicadores de gestión, estándares de desempeño, mecanismos de evaluación y control a los procesos que desarrolle en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de conformidad con las instrucciones y lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”***

Se observa que el objeto social de esta empresa se relaciona con la prestación de servicios financieros y de recuperación de cartera o de atención a clientes de las empresas a través del Contact Center, y no a las exigidas conforme se estableció en los estudios técnicos, necesidad de la contratación establecida por Transmilenio. Así mismo el objeto contractual no es claro ni preciso, con respecto a la necesidad de contratación, según se estableció en los estudios técnicos.

- ii) Con la adenda 1, se modifican algunos apartes de los pliego de condiciones definitivos, observándose lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se modificó la nota 1 del numeral 1.4. PARTICIPANTES del Pliego de condiciones en el que estableció inicialmente:

Proyecto pliego: **“Nota 1: Las personas jurídicas y las sociedades con objeto único deberán adjuntar el certificado de existencia y representación legal, su objeto social debe incluir alguna de siguientes actividades: 1. Provisión de personal, 2. Capacitación de personal, 3. Administración del personal o 4. Logística.**

*En el caso de estructuras plurales, al menos uno de los integrantes debe acreditar alguna de las actividades descritas en el párrafo anterior.”*

**Hasta lo requerido en el numeral 4. ninguno de los dos proponentes cumpliría con este requisito; se observa que en la etapa de preguntas proyecto pliego de licitación pública 05-2011, la firma SERLEFÍN como proponente manifiesta, según numeral “1- En el numeral 2.1.1.3. definió que el objeto social de las empresas que deseen participar dentro del proceso debe ser: 1. Provisión de personal, 2. Capacitación de personal, 3. Administración del personal o 4. Logística.**

*Teniendo en cuenta que el objeto de la licitación como lo presenta la licitación y el encabezado 1.1. de los pre-pliegos es la prestación del servicio al usuario en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, y que la experiencia que se solicita es -como- debe ser- en prestación de servicios en atención cliente o atención al usuario, atentamente solicitamos que se incluya como actividad aceptable del objeto social de la empresa que desee postularse la **prestación de servicios de atención a clientes o usuarios**”.*

**Transmilenio acepta esta solicitud y se integra a los pliegos definitivos.**

Posteriormente el proponente GRUPO ASD 2012, solicita se incluya en los pliegos “Prestación de los servicios de Contact Center:” **Solicitud aceptada por Transmilenio.**

Con la modificación de la Adenda 1 quedaron aprobadas, así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. Modificar la nota 1 del numeral 1.4 “PARTICIPANTES” del pliego de condiciones definitivo, la cual quedará así:

*“Nota 1: El objeto social de las personas jurídicas que participan de manera individual deberá incluir alguna de las siguientes actividades: 1. Provisión de personal, 2. Capacitación de personal, 3. Administración del personal 4. Logística, 5. Prestación de servicios de atención a clientes o usuarios o 6. Prestación de los Servicios de Contact Center. Para el caso de los miembros que conforman una estructura plural, el objeto social deberá incluir alguna de las actividades mencionadas siempre que estos sean quienes pretendan acreditar la experiencia mínima solicitada.*

*Por lo anterior, también podrán ser miembros de estructuras plurales, además de aquellos que aporten la experiencia exigida en el citado numeral, quienes cumplan con las normas vigentes que regulen su existencia, actividad, control y vigilancia para lo cual deberán demostrar que cuentan con la capacidad jurídica para integrar estructuras plurales y contratar con el Estado”.*

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Evaluada la respuesta de la entidad, se tiene que toda actividad administrativa es susceptible de mejora, máxime cuando de la celebración de contratos se trata:

- Se reitera que el objeto contractual, no es lo suficientemente claro ni preciso, con respecto a la necesidad de contratación, según se estableció en los estudios técnicos.
- Se reitera que con la modificación de la nota 1 del numeral 1.4. PARTICIPANTES del Pliego de condiciones: hasta lo requerido en el numeral 4. de los requisitos contemplados en los pliegos definitivos, ninguno de los dos proponentes cumpliría con este requisito; Sin embargo con la modificación 5. Al incluir *la prestación de servicios de atención a clientes o usuarios”* contribuye con mejorar el objeto contractual; sin embargo el numeral 6 “Prestación de los servicios de Contact Center:” se evidencia como innecesario y no mejora en nada el objeto de la licitación.
- En todo caso con la inclusión de las actividades 5. y 6. , aludidas anteriormente, las firmas SERLEFIN y GRUPO ASD 2012, según consta en Acta de Cierre de marzo 5 del 2012, únicos proponentes del proceso licitatorio, quedaron habilitadas para continuar con el proceso precontractual, por lo que se insiste en que la ley de contratación aclara que las reglas deben ser generales e impersonales en el pliego de condiciones; adicionalmente el argumento bajo el cual se contribuiría a que se presentaran otros oferentes, se desvirtúa, toda vez que no se presentó otro oferente distinto.

Por lo anterior, se confirma este hallazgo administrativo.

**2.6.6.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por omisiones e incumplimiento de funciones en la supervisión del contrato.**

La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (Artículo 83. Ley 1474 de 2011).

El Manual de contratación vigente para la época de suscripción del contrato 039 del 2012, estableció en el numeral 6.12.10 Funciones Generales, del supervisor le compete, entre otras:

- Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones, sin modificar en momento alguno, el contrato.
- “Dejar constancia escrita de todas sus actuaciones. Las órdenes e instrucciones que imparta son de obligatorio cumplimiento siempre y cuando estén en concordancia con la ley y lo pactado.
- Elaborar los informes de su gestión hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación.
- Se deben realizar informes cada vez que se deba realizar un pago.
- Todos los contratos deben tener un informe final de interventoría.

Así las cosas, se precisa que:

Para el contrato 039 de 2012, fue designado el 17 de mayo del 2012 como supervisor RICARDO CUESTA GARNICA –Profesional Especializado Grado 5 de Atención al Usuario en Vía y Cultura Ciudadana de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de Transmilenio; así mismo este funcionario realizó los estudios técnicos y conformó el comité evaluador:

- i) Omisión al cumplimiento de las obligaciones propias del supervisor del contrato 039 de 2012, al no adelantar revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.
- ii) Desatención y falta de control por parte del supervisor, al no solicitar que el contratista ajustara las pólizas a partir de la fecha del acta de inicio, es decir del 6 de junio del 2012, tal y como se evidencia en la comunicación de la oficina jurídica a la firma contratista, para que las pólizas sean ajustadas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- iii) Incumplimiento al manual de supervisión e interventoría, respecto de la realización de informes; solamente fue allegado al grupo auditor, un documento denominado “Informe de supervisión del contrato No. 039 de 2012 celebrado entre Transmilenio S.A. T Servicios Legales y Financieros SERLEFIN s.a. Outsourcing de servicios Bancarios y de negocios, suscrito por el supervisor (Ricardo Cuesta Garnica), con fecha de elaboración 4 de septiembre de 2012, el cual como se evidencia, y denomina el mismo Supervisor es una RELACIÓN DE ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL CONTRATISTA, no se evidencia valor agregado por parte del mismo; no se ajusta a lo establecido en el Manual de Contratación de la entidad, desde la definición propia de la supervisión.
- iv) Respecto a las funciones administrativas, tampoco se evidencia actividad que dé cuenta del cumplimiento de sus funciones por los siguientes hechos:
- v) El funcionario delegado para realizar esta supervisión, se desvinculó de la entidad, a partir del 24 de septiembre del 2012 con Resolución 407 expedida por el Director Administrativo; razón por la que debía realizar entrega formal de la supervisión y del estado de la misma, en cumplimiento de las funciones establecidas en el manual de contratación expedido en enero del 2012.
- vi) Se evidenció en la carpeta No. 11, folio 1979, la comunicación No.2012 IE-4021 del 25 de septiembre del 2012, suscrita por el Subgerente de comunicaciones en la cual informa y remite como supervisor, al subgerente Jurídico, documentos que se encontraban en la carpeta de supervisión anterior; sin embargo no se evidenció el documento con el cual se delega la nueva supervisión.
- vii) Una de las funciones esenciales a cumplir por parte del supervisor designado, es la de Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones, sin modificar en momento alguno, el contrato. Al respecto se observó en la carpeta 19, comunicación 2012IE5102, del 28 de noviembre, suscrita por el del Subgerente de Comunicaciones, remitiendo correos electrónicos, como soporte del cumplimiento de las obligaciones contraídas con SERLEFIN y TRANSMILENIO.

De la verificación y análisis de esta información, se evidenció que el contratista recibió instrucciones vía correo electrónico, de funcionarios de la Subdirección de Comunicaciones, distintos al supervisor designado con los cuales efectuaban los requerimientos al contratista.

No se evidenció en las 21 carpetas del contrato 039 de 2012, puestas a disposición ACTA DE LIQUIDACIÓN: como documento mediante el cual, el contratista, el interventor y el ordenador del gasto, establecen el balance general del contrato, manifiestan si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, así como reclamaciones, ajustes y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

reconocimientos a que haya lugar, con el fin de dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial.

Ni ACTA DE RECIBO FINAL: Documento en el cual TRANSMILENIO S.A., deja constancia del recibido del producto objeto del contrato. Para lo cual, se deberá consignar la cantidad de obra (incluyendo la obra adicional o las menores o mayores cantidades de obra), servicio efectivamente ejecutado, o los bienes recibidos, según sea el caso. Esta acta deberá ser suscrita entre el Contratista y el Interventor.

Por tanto, se evidenció que el Supervisor del Contrato 039 de 2012, en el ejercicio de sus funciones, fue descuidado y negligente al no revisar y comprobar mes por mes, que no se estaba dando cumplimiento con el objeto de la contratación, así como con los productos pactados en el citado contrato. Además, porque no ejerció a cabalidad vigilancia y supervisión de los compromisos en forma personal, ya que se impartían instrucciones vía correo electrónico y telefónico; se atuvo a lo consignado por el contratista a través de los informes mensuales que le reportaba. Evidenciándose así, negligencia y una deficiente función como supervisor de este contrato, al permitir, certificar el cumplimiento a cabalidad y, autorizar los pagos mensuales de actividades que no cumplieron con el objeto contractual, originando sin duda un perjuicio económico para la entidad.

Además del incumplimiento de las funciones de supervisión establecidas en el Manual de Contratación de Transmilenio, vigente a la suscripción del contrato 039 de 2012, numeral 6.12 de la Supervisión, Igualmente se incumple con la Ley 80 de 1993, su artículo 84. Así como la Ley 734 de 2002 su artículo 34, numerales 1, 2 y artículo 35 numeral 1.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Es claro para el grupo auditor, lo estipulado en el Manual de contratación vigente para la época de suscripción del contrato 039 del 2012, según estableció en el numeral 6.12.10 Funciones Generales, del supervisor:

Del análisis a la respuesta de la entidad, se confirma que en el único informe allegado por el supervisor que realizó esta función hasta el 24 de septiembre cuando se desvinculó de Transmilenio, corresponde a la misma relación de actividades del contratista, no se observan actividades propias de la supervisión.

Las instrucciones evidenciadas en su gran mayoría eran impartidas por un funcionario distinto al supervisor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No se evidenciaron informes que correspondan a la gestión del supervisor, distinto al arriba mencionado y menos el de la liquidación del contrato

Los pagos correspondientes, fueron realizados sin que contara con informes del supervisor, al ser exigidos para que se le realizara cada pago.

No se evidenció informe final alguno de la supervisión.

Por estos aspectos, no evidenciados, ni soportados al grupo auditor con la respuesta al informe preliminar, se confirma este hallazgo con la presunta incidencia.

**2.6.6.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por faltan de controles en la publicación en el SECOB, de documentos del proceso pre-contractual, contractual y post-contractual, tal y como lo establece la Ley 1474 del 2011.**

De la verificación de la información publicada en la página de contratación a la vista, se evidenció la publicación del contrato 039 de 2012, firmado por el subgerente general de Transmilenio, distinto al que aparece suscribiendo el contrato en medio físico:

En constancia de lo anterior se firma por las partes, en Bogotá a los,

ORIGINAL FIRMADO  
JUAN JOSÉ FRANCO TORRES  
Subgerente General  
TRANSMILENIO S.A.

ORIGINAL FIRMADO  
JUAN CARLOS ZABALA CASTILLO  
Representante Legal  
SERLEFIN S.A.

En la verificación física del contrato, aparece firmado por otra persona como subgerente general.

Por lo anterior se pone en riesgo a la entidad al publicar información que genera duda acerca de la calidad y confiabilidad de la misma: Igualmente se desatiende lo consignado en el Decreto 734 de 2012, *segundo párrafo del Parágrafo 1º. La falta de publicación en el SECOB de la información señalada en el presente artículo constituirá la vulneración de los deberes funcionales de los responsables, la que se apreciará por las autoridades competentes de conformidad con lo previsto en el Código Disciplinario Único.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*En todo caso la entidad será responsable de que la información publicada en el SECOP sea coherente y fidedigna con la que reposa en el proceso contractual so pena de las responsabilidades a que hubiere lugar.*

Lo anteriormente previsto vulnera la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y artículo 35 numeral 1.

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Con la respuesta la entidad, asume que se presentó una inadecuada publicación de información y claramente se incumplió con el Decreto 734 de 2012, “segundo párrafo del Parágrafo 1°. La falta de publicación en el SECOP de la información señalada en el presente artículo constituirá la vulneración de los deberes funcionales de los responsables, la que se apreciará por las autoridades competentes de conformidad con lo previsto en el Código Disciplinario Único”. Por tanto se confirma este hallazgo administrativo con la presunta incidencia correspondiente.

2.6.7. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 239 de 2012, celebrado con Rafael Sarmiento Lotero, se evidenció un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, la cual se desarrolla a continuación.

**2.6.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque de la evaluación al contrato de Prestación de Servicios 239 celebrado el 23 de agosto del 2012, entre Transmilenio S.A. Y Rafael Sarmiento Lotero, para Coordinar la implantación del proyecto denominado Sistema Férreo, en el marco del Sistema Integrado del SITP, por valor de \$144 millones, para ser ejecutado en seis (6) meses, bajo los parámetros señalados por el Señor Alcalde Mayor de Bogotá y el Gerente de Transmilenio, por los siguientes aspectos.**

1. La entidad realizó estudio técnico y económico, el 2 de agosto del 2012, en el que se estableció en la descripción del objeto:

*“Coordinar la implantación del proyecto denominado Sistema Férreo, compuesto por los subsistemas Metro Pesado y Metro Ligero, en el marco del Sistema Integrado del SITP, bajo los parámetros señalados por el Señor Alcalde Mayor de Bogotá y el Gerente de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio.- Transmilenio”.*

2. *La supervisión del contrato sería ejercida por el Subgerente Técnico y de Servicios y el Gerente General. Sin embargo no se evidencia ni delegación, ni informe alguno que dé cuenta de la supervisión a este contrato objeto de*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*observación. Adicionalmente al consultar el historial de pagos efectuados al contratista, en el sistema SEUS, se observa que aparecen como supervisores la Subgerente General en la época y el Subgerente Técnico y de Servicios; tampoco se evidencia la delegación como supervisores del contrato.*

- 3. La Cláusula Quinta del contrato: Forma de pago, establece entre otros aspectos que el contratista deberá presentar para la realización del pago, factura e informe de actividades al interventor... Que el pago estará sujeto a la verificación y certificación del Supervisor del contrato, acompañada del cumplimiento a lo establecido por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007.*
- 4. Al respecto se evidenció que el contratista remitió dos (2) informes de actividades, para los períodos: Agosto-Septiembre; septiembre-octubre, los cuales no fueron certificados por el supervisor.*
- 5. Que según se constató en el sistema SEUS, no se efectuó ningún pago al contratista; y según verificación presupuestal el valor total del contrato de \$144 millones, quedó constituido como una cuenta por pagar.*
- 6. Que a la fecha de la presente auditoría, estos recursos no han sido liberados y continúan como una cuenta por pagar.*
- 7. Se evidenció en la carpeta del contrato, Acta de terminación anticipada de común acuerdo No. 239 de fecha 28 de diciembre del 2012. De la cual llama la atención lo consignado en la consideración No. 7, se estableció “ Que en el período de tiempo comprendido entre la suscripción de la presente Acta (28 de diciembre de 2012) y el 15 de enero de 2013 se realizará el empalme y entrega de actividades por parte del contratista a Transmilenio”. Igualmente, en la CLÁUSULA TERCERA se estableció que: “TRANSMILENIO S.A. cancelará los honorarios causados hasta la fecha de terminación del contrato, conforme a la forma de pago establecida en el contrato, previa entrega por el contratista de los informes.....”; QUINTA: Ordenar la liquidación del contrato 239 de 2012 dentro de los cuatro (4) meses siguientes contados a partir del 16 de enero de 2012.*

Por las anteriores consideraciones, este equipo de auditoría formula una presunta observación administrativa con incidencia disciplinaria, porque a pesar de que no se aceptaron los productos de este contrato de prestación de servicios, por parte de los supervisores, y que celebrada el Acta de terminación anticipada, sin que se evidencia la causa de la suscripción de la misma, si deja contemplada la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

posibilidad de pago por parte de Transmilenio, dejando en riesgo de un posible detrimento a los recursos de la entidad.

De otra parte, se evidencia una clara desatención a las funciones establecidas en el Manual de Contratación vigente para la época del contrato; así mismo la Ley 734 de 2002 en sus artículos 34 numerales 1,2, y 3 y el artículo 35 numeral 1, y la ley 87 de 1993 artículo 2 literal a), b) y e).

*Evaluación de la respuesta de la entidad:*

Analizada la respuesta, permite confirmar lo observado por el grupo de auditoría, toda vez que no se evidenció informe alguno de la supervisión del contrato, ni requerimiento acerca de la calidad de los informes suministrados por el contratista; Que en este contrato se dio terminación anticipada, tal y como consta en el acta correspondiente; decisión precisamente por el cumplimiento del contratista. Así mismo, que no se evidenciaron informes de la supervisión del contrato que den cuenta del cumplimiento de las actividades realizadas por el contratista, dejando de manifiesto, un posible pago por actividades que no se encontraron en los dos informes presentados y no avalados por los supervisores.

Por lo anterior, se confirma el incumplimiento de funciones establecidas en el Manual de Contratación de la entidad, por parte de los supervisores del contrato 239 del 2012, confirmándose este hallazgo con la presunta incidencia.

2.6.8. En seguimiento al Contrato de obra 058 de 2012, celebrado con la firma FamocDepanel S.A., se evidenciaron tres (3) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, las cuales se desarrollan a continuación.

**2.6.8.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la entidad no solicitó licencia de construcción para acometer las obras en desarrollo del Contrato de Obra No. 058 de 2012**

Contraviniendo lo dispuesto por la normatividad vigente, TRANSMILENIO S.A. no solicitó la licencia de construcción para acometer las obras en desarrollo del Contrato de Obra No. 058 de 2012, toda vez que además de la adecuación, fue necesario realizar reforzamiento y demolición en algunas de las oficinas y puestos de trabajo en la Sede Administrativa de Transmilenio S.A.

El contrato de obra 058 de 2012 suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y FAMOC DEPANEL S.A. cuyo objeto es *“contratar la adecuación de oficinas y puestos de trabajo en la Sede Administrativa de Transmilenio S.A. de acuerdo con las especificaciones técnicas señaladas en el pliego de condiciones, estudios previos,*

y según la oferta presentada por el proponente, la cual hará parte integral del contrato.”, se observó que en los informes de Interventoría 2, 3 y 4 e informes del mismo contrato y según respuesta dada por Transmilenio S.A. el 25-04-2013 con radicado No. 2013EE4671 en su página 6, se realizó en el ítem 2.02 una demolición de placa ligera y desmonte escalera metálica y en el ítem 2.03 Construcción de nueva placa ligera y montaje escalera nueva en estructura metálica, pasos y barandas de madera en la cual se demuestra que este contrato debía solicitar licencia de construcción.

Decreto 1469 de 2010 en su Artículo 7º estipula lo siguiente:

**Artículo 7º. Licencia de construcción y sus modalidades.** Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes: **1. Obra nueva.** Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. **2. Ampliación.** Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar. **3. Adecuación.** Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando a permanencia total o parcial del inmueble original. **4. Modificación.** Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida. **5. Restauración.** Es la autorización para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad. Esta modalidad de licencia incluirá las liberaciones o demoliciones parciales de agregados de los bienes de interés cultural aprobadas por parte de la autoridad competente en los anteproyectos que autoricen su intervención. **6. Reforzamiento Estructural.** Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismorresistente de acuerdo con los requisitos de la **Ley 400 de 1997**, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción sismorresistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta modalidad de licencia se podrá otorgar sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia, siempre y cuando en este último caso la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reforzamiento y no se encuentre en ninguna de las situaciones previstas en el artículo 65 del presente decreto. Cuando se tramite sin incluir ninguna otra modalidad de licencia, su expedición no implicará aprobación de usos ni autorización para

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ejecutar obras diferentes a las del reforzamiento estructural. **7. Demolición.** Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción. No se requerirá esta modalidad de licencia cuando se trate de programas o proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa, o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen. **8. Reconstrucción.** Es la autorización que se otorga para volver a construir edificaciones que contaban con licencia o con acto de reconocimiento y que fueron afectadas por la ocurrencia de algún siniestro. Esta modalidad de licencia se limitará a autorizar la reconstrucción de la edificación en las mismas condiciones aprobadas por la licencia original, los actos de reconocimientos y sus modificaciones. **9. Cerramiento.** Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada. **Parágrafo 1°.** La solicitud de licencia de construcción podrá incluir la petición para adelantar obras en una o varias de las modalidades descritas en este artículo. **Parágrafo 2°.** Podrán desarrollarse por etapas los proyectos de construcción para los cuales se solicite licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, siempre y cuando se someta al régimen de propiedad horizontal establecido por la **Ley 675 de 2001** o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para este caso, en el plano general del proyecto se identificará el área objeto de aprobación para la respectiva etapa, así como el área que queda destinada para futuro desarrollo, y la definición de la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas. En la licencia de construcción de la última etapa se aprobará un plano general que establecerá el cuadro de áreas definitivo de todo el proyecto. La reglamentación urbanística con la que se apruebe el plano general del proyecto y de la primera etapa servirá de fundamento para la expedición de las licencias de construcción de las demás etapas, aun cuando las normas urbanísticas hayan cambiado y, siempre que la licencia de construcción para a nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior. **Parágrafo 3°.** La licencia de construcción en la modalidad de obra nueva también podrá contemplar la autorización para construir edificaciones de carácter temporal destinadas exclusivamente a salas de ventas, las cuales deberán ser construidas dentro del paramento de construcción y no se computarán dentro de los índices de ocupación y/o construcción adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen. En los casos en que simultáneamente se aprueben licencias de urbanización y de construcción, la sala de ventas se podrá ubicar temporalmente en las zonas destinadas para cesión pública. No obstante, para poder entregar materialmente estas zonas a los municipios y distritos, será necesario adecuar y/o dotar la zona de cesión en los términos aprobados en la respectiva licencia de urbanización. En todo caso, el constructor responsable queda obligado a demoler la construcción temporal antes de dos (2) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la licencia. Si vencido este plazo no se hubiere demolido la construcción temporal, la autoridad competente para ejercer el control urbano procederá a ordenar la demolición de dichas obras con cargo al titular de la licencia, sin perjuicio de la imposición de las sanciones urbanísticas a que haya lugar. **Parágrafo 4°.** Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de a licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones: a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o; b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.”*

Así mismo, el Decreto 1469 de 2010 en su artículo 10. Reparaciones locativas, precisa lo siguiente: *“Se entiende por reparaciones o mejoras locativas aquellas obras que tienen como finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales, formales y/o volumétricas. No requerirán licencia de construcción las reparaciones o mejoras locativas a que hace referencia el artículo 8° de la Ley 810 de 2003 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

*Están incluidas dentro de las reparaciones locativas, entre otras, las siguientes obras: El mantenimiento, la sustitución, restitución o mejoramiento de los materiales de pisos, cielorrasos, enchapes, y pintura en general, y la sustitución, mejoramiento o ampliación de redes de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, telefónicas o de gas.”*

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Una vez analizada la respuesta se precisa que el Decreto 1469 de 2010, es el aplicable a la situación observada, sin embargo, los demás argumentos relacionados con cada uno de los ítems incluidos en el hallazgo no desvirtúan lo expuesto por el grupo auditor, por lo tanto se mantiene el presente hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Por lo anterior, se incumple el artículo 7° del Decreto 1469 de 2010. Igualmente, se incumple de la Ley 734 de 2002 su artículo 34, numerales 1, 2 y 4.

**2.6.8.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de planeación, oportuno control, seguimiento y diligencia de la entidad para efectuar un Comité de Contratación, en desarrollo del Contrato de Obra No. 058 de 2012.**

El contrato de obra 058 de 2012 entre TRANSMILENIO S.A. y FAMOC DE PANEL S.A. en el cual su objeto es *“contratar la adecuación de oficinas y puestos de trabajo en la Sede Administrativa de Transmilenio S.A. de acuerdo con las especificaciones técnicas señaladas en el pliego de condiciones, estudios previos, y según la oferta presentada por el proponente, la cual hará parte integral del contrato”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En este contrato se presentó una suspensión de conformidad con el Acta de Suspensión de 15 de enero de 2013 con inicio de la suspensión del 16 de enero de 2013 y reinicio de actividades el 5 de febrero de 2013. (Folio 985). Dicha suspensión está motivada en la no realización del Comité de Contratación en la primera quincena de enero de 2013 para analizar el caso, adicionalmente, *“debido al surgimiento de mayores cantidades e ítems nuevos de obra que el contratista debía detallar en los documentos solicitados por la interventoría...”* razón expuesta en la respuesta dada por Transmilenio S.A. el 25-04-2013 con Nr. 2013EE4671 en su página 3.

En los informes de Interventoría N° 2 de septiembre 23 de 2012, N° 3 de noviembre 21 de 2012 y N° 4 de diciembre de 2012 muestra el constante incumplimiento de la entrega de las obras, incluso solicitando la Interventoría, *“iniciar procesos legales a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones”* (folio 1238, informe de Interventoría N° 2) y afirmando *“que por quinta vez se incumple en la entrega de los trabajos...”* y *“...lo que evidencia una falta de planeación antes de iniciar el comité.”* (Folio 1430 y 1431, informe de Interventoría N° 4). Finalmente en el folio 1436 en el punto 6 PROGRAMACIÓN DE OBRA afirma: *“De igual forma, en la programación de obra entregada y aprobada al inicio del contrato, se presenta un atraso aproximadamente 45 días calendario;...”*

Todo lo anterior demuestra que la suspensión se debe, entre otros aspectos, a la falta de planeación, control y seguimiento a los evidentes atrasos que presenta el contratista, en donde la Interventoría avisa permanentemente de estos hechos, sin que el contratante realice acciones legales para el cumplimiento del contrato.

De otra parte, se debe señalar que no existió la debida diligencia para convocar y realizar oportunamente por parte de la entidad el Comité de Contratación, para evitar la suspensión del mencionado contrato de obra.

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 4º, Numeral 1º que estipula lo siguiente:

*“Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante...”*

Igualmente, de la misma Ley 80 de 1993, se transgrede su artículo 26, numerales 1, 2 y 4, donde se estipula lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Una vez evaluada la respuesta de la entidad se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria toda vez que la periodicidad de dos meses para realizar el comité de contratación estipulada en el Manual de Contratación, debe obedecer a las necesidades de resolver los inconvenientes y/o dificultades que se presentan en la ejecución de un contrato de obra pública, donde se deben tomar decisiones prontas y oportunas, tal como sucedió en el contrato 058 de 2012, pues a pesar de las reiteradas llamados de atención por el retraso de las obras, no se convocó el Comité de Contratación.

Se incumple de la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y 4.

**2.6.8.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al no aplicar multas la entidad al contratista pese a las reiteradas solicitudes de la interventoría respecto del incumplimiento de FAMOC DPANEL S.A. en desarrollo del Contrato de Obra No. 58 de 2012.**

En el Informe de Interventoría No. 02 del periodo 23 de agosto al 23 de septiembre del 2012, en su Numeral 2. Informe Técnico, se precisa lo siguiente:

“Dado que el día viernes 16 de noviembre no ha llegado mobiliario y se continúa con el destronque de pisos, instalación de dry Wall, la interventoría remite al supervisor de la obra oficio **comunicándole sobre el incumplimiento en la entrega parcial de las obras por parte de FAMOC DEPANEL**, las cuales debían ser entregadas el 17 de noviembre. Dada esta situación, por cuarta vez en lo corrido del contrato se hace necesario cancelar el traslado de los funcionarios programado por Transmilenio S.A, y **se solicita por parte de la interventoría, iniciar los procesos legales a que haya lugar por el incumplimiento en las obligaciones**. La interventoría remite oficio al contratista, en el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*cual se le solicita informar del por qué de los atrasos y su justificación, con copia a la aseguradora MAPFRE.”*

Se debe tener en cuenta, además que en los informes de Interventoría N° 2 de septiembre 23 de 2012, N° 3 de noviembre 21 de 2012 y N° 4 de diciembre de 2012 que el interventor informó a la supervisión del contrato el constante incumpliendo de la entrega de las obras, por lo cual solicitó: *“iniciar procesos legales a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones”* (folio 1238, informe de Interventoría N° 2) y afirmando *“que por quinta vez se incumple en la entrega de los trabajos...”* y *“...lo que evidencia una falta de planeación antes de iniciar el comité.”* (Folio 1430 y 1431, informe de Interventoría N° 4). Finalmente en el folio 1436 en el punto 6 PROGRAMACIÓN DE OBRA afirma: *“De igual forma, en la programación de obra entregada y aprobada al inicio del contrato, se presenta un atraso aproximadamente 45 días calendario;...”*

El Acta de Recibo del Contrato es de fecha 1º de abril de 2013 y el Acta de Supervisión se suscribió el 22 de abril de 2013. De lo anterior, se concluye que en vigencia del Contrato de Obra, no se aplicó ninguna multa a pesar de haberse iniciado el proceso de imposición y de la reiteradas solicitudes de imposición de parte de la Interventoría ORTEGA ROLDAN & CIA LTDA.

Igualmente, de la misma Ley 80 de 1993, se transgrede su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, donde se estipula lo siguiente:

*“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

...

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Evaluada la respuesta de la entidad es importante reiterar, sobre la afirmación de un *“afán sancionador”* por parte éste Ente de Control, que el equipo auditor se circunscribe a evaluar la gestión de la entidad, bajo con los principios previstos en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el artículo 8 de la ley 42 de 1993 que reza así: “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados, que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”.

Por lo expuesto, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.6.9. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 294 de 2012, celebrado con la firma Valor en Finanzas Ltda., se evidenció un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, el cual se desarrolla a continuación.

**2.6.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$77.677.417.6, toda vez que la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A., estructuró el valor del contrato de prestación de servicios No. 294 de 2012, en virtud de contratos de prestación de servicios previamente celebrados por la entidad, cuyos plazos y modalidades de pago no guardan ningún tipo de relación o identidad.**

Para determinar fáctica y jurídicamente la anterior observación administrativa con incidencia fiscal, se requiere precisar brevemente los siguientes antecedentes, que dan origen a la observación que nos ocupa, en los siguientes términos:

1. El 12 de enero de 2012 la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. adopta el manual de contratación cuyo objeto consiste en: “definir y documentar las actividades que deben cumplirse al interior de TRANSMILENIO S.A., para los procedimientos de contratación, con la finalidad de hacer más ágil, eficiente y eficaz la actividad contractual y para que se pueda garantizar el cumplimiento de las funciones de la Empresa”. Así mismo, en el numeral 6.4.3 dispone sobre los Estudios Previos “(...) **Análisis que soporta el valor estimado del contrato**, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo. En el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. El presupuesto estimado debe soportarse en las características técnicas y de calidad del bien o servicio a contratar y en las condiciones de modo, tiempo y lugar de ejecución de las obligaciones contractuales.” (Subrayado fuera de texto).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. El 8 de noviembre de 2012 la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. y el contratista VALOR EN FINANZAS LTDA celebraron el Contrato de Prestación de servicios 294 de 2012, cuyo objeto consiste en: *“Contratar los servicios profesionales especializados altamente calificados tendientes a verificar las aproximaciones realizadas por valor a consultores S.A.S. y otros asesores, frente al análisis efectuado por la subgerencia económica de Transmilenio S.A.. referente a la negociación de los contratos con los operadores troncales fase I y fase II, de conformidad con los estudios previos y el presente contrato.”*; y plazo de ejecución de dos (2) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

Efectuando una revisión sistemática del marco constitucional, legal, reglamentario, jurisprudencial y doctrinal de la Contratación Pública en Colombia, es pertinente señalar los principios que a juicio de la Contraloría de Bogotá D.C. fueron abiertamente vulnerados por la celebración del Contrato de Prestación de Servicios No. 294 de 2012.

Por ende, en primer lugar, enunciaremos los principios, su fundamento constitucional, legal e incidencia en todo procedimiento administrativo contractual. Posteriormente, procederemos a su aplicación en el caso en concreto.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 209, consagra los principios de la función administrativa de la siguiente forma:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Los anteriores principios, son pilares fundamentales que rigen el ejercicio de la función administrativa, entendida como la actividad desplegada por el Estado para satisfacer o proveer necesidades públicas o generales, tutelando y garantizando el interés público. A su vez, es pertinente precisar que todo procedimiento contractual adelantado por las entidades públicas, constituye un ejercicio de la función pública administrativa, la cual está regida por los principios anteriormente reseñados. Para efectos de nuestra observación, revisten de medular importancia los siguientes:

- 1) Principio de Economía

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El principio de Economía de consagración constitucional<sup>29</sup> y legal<sup>30</sup>, es un principio orientador cuya finalidad radica en;

*“(…) asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal”<sup>31</sup>.*

Así mismo, el numeral 4° del artículo 25 de la Ley 80 de 1992 prescribe “Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.

En efecto, el principio de economía en la actividad contractual tutela el propósito de planeación económica, financiera presupuestal en todo contrato estatal. Por ello, la entidad pública en los estudios previos debe estructurar cálculos ajustados y aterrizados a la realidad de mercado, sobre valores económicos razonables que remuneren la actividad del contratista, y justifiquen la relación costo – beneficio.

En relación a lo anterior, los estudios previos deben estructurar económica y financieramente el contrato a celebrar, soportado en estudios serios y juiciosos que reflejen el costo real del servicio, obra o bien que se pretende contratar. Así las cosas, las entidades públicas deben elaborar estudios económicos confiables para proyectar el costo financiero del contrato, dicho valor debe obedecer a variables económicas ponderadas, y no a factores de índole subjetiva carentes de soporte técnico.

## 2) Principio de Planeación

Si bien es cierto, el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25; el numeral 1° y 2° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, radica en sus determinantes implicaciones en las etapas contractual y post-contractual. Así, la única vía para cumplir con los cometidos estatales pretendidos, responden a un estudio juicioso, planeado y presupuestado del objeto a contratar.

<sup>29</sup> Constitución Política, artículo 209.

<sup>30</sup> Ley 80 de 1993, artículo 25.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sentencia 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En síntesis, la Administración, previamente de tomar la decisión de adelantar un mecanismo de selección del contratista (independientemente que sea por contratación directa o licitación pública), debe determinar los costos y valores a precios proporcionales y equitativos, identificando un cálculo razonable y sopesado de las obligaciones que deberá asumir mediante el contrato estatal.

### 3) Principio de Responsabilidad

El artículo 90 de la Constitución Política consagra la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del ejercicio de la actividad contractual pública, de la siguiente forma:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

En virtud de lo anterior, si de las acciones de los servidores públicos o sus contratistas, se originan daños, son llamados a responder por el detrimento o menoscabo causado al erario público. Al respecto, en desarrollo del anterior principio Constitucional, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 regulan los elementos de la responsabilidad en la gestión fiscal. El numeral 7 artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 consagra “(...) las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de tipo disciplinario regulada en el numeral 1, 2], 15 y 21 del artículo 34 y el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

En ese orden de ideas, la Contraloría de Bogotá D.C. considera que la celebración del contrato de prestación de servicios No. 294 de 2012 constituye un presunto detrimento al patrimonio público distrital por las siguientes razones:

Del estudio realizado a los documentos que forman parte de la carpeta del contrato de prestación de servicios No. 294 de 2012, se observó un incoherente y desproporcionado análisis económico para estructurar el valor estimado del mismo, toda vez que para determinar el valor del contrato No. 294 de 2012, se tomó como información de consulta los contratos celebrados por Transmilenio S.A. y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, cuyos objetos plazos de ejecución y modalidades de pago no guardan relación ni identidad con el contrato objeto de reproche. Así, la modalidad de pago de los contratos que sirvieron de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

fuelle para establecer el valor del contrato No. 294 de 2012, remuneraba al contratista por hora de servicio prestada, y el contrato No. 294 de 2012 lo hace por mes.

Si bien es cierto, los plazos de ejecución contractual son disímiles entre si, y en principio no constituye dificultad material alguna para acudir a dichos contratos como referente, además por la dificultad fáctica de fundarse en contratos de idénticas características. Al analizar conjuntamente las dos variables (Modalidad de pago y plazo de ejecución), tenemos que matemáticamente al realizar los respectivos promedios, se configuran diferencias económicas protuberantes, que repercuten en una mayor erogación de recursos públicos injustificados. Lo anterior, debido a no tener en cuenta los plazos ni la modalidad de pago de la información de consulta, es decir, los contratos tomados como referencia.

En el siguiente cuadro, se observa el promedio realizado por la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. sobre el valor total de cada contrato.

**CUADRO 23**  
**INFORMACIÓN DE CONSULTA BASE PARA ESTABLECER EL VALOR A CONTRATAR**

Entidad	Contrato No.	Objeto	Valor	Plazo de Ejecución
Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal	269 de 2009	Prestar asesoría financiera y administrativa al proyecto denominado “Obras con Participación Ciudadana”, en especial para incorporar mecanismos técnicos, administrativos y financieros que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos de iniciativa comunitaria.	50.716.000	10 meses 9 días
Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal	163 de 2011	Prestar los servicios profesionales especializados, con autonomía técnica y administrativa, para prestar asesoría financiera y administrativa al proyecto denominado “obras con Participación Ciudadana”, en especial para incorporar mecanismos técnicos, administrativos y financieros que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos de iniciativa comunitaria.	42.450.000	1 año 2 meses
Transmilenio S.A.	87 de 2009	Desarrollar temas o aspectos financieros como apoyo a la gestión	120.000.000 Valor hora	10 meses

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Entidad	Contrato No.	Objeto	Valor	Plazo de Ejecución
		que adelanta la Dirección de Operaciones, en su calidad de interventor de los contratos de Concesión de los operadores del sistema Transmilenio.	\$200.000	
Transmilenio S.A	153 de 2011	Prestar servicios profesionales de asesoría financiera especializada para los temas relacionados con el SITP.	180.000.000 Valor hora \$180.000	12 meses
Transmilenio S.A	90 de 2009	Apoyar de forma especializada en temas de regulación económica, a la Dirección de Operaciones en su calidad de interventor de los contratos de Concesión del Sistema, con el fin de facilitar la negociación y demás mecanismos de regulación económica con los operadores del Sistema Transmilenio.	100.000.000 Valor hora \$348.000	7 meses
<b>PROMEDIO</b>			<b>98.633.200</b>	

Fuente: Documentos carpeta contrato 294 de 2012.

Como se puede apreciar, los contratos que se tomaron como base de referencia para establecer el presupuesto del valor a contratar, tienen como plazo de ejecución períodos de tiempo disímiles (ver cuadro 23 “*INFORMACIÓN DE CONSULTA BASE PARA ESTABLECER EL VALOR A CONTRATAR*”). Igualmente, los valores de estos contratos no guardan similitud en la modalidad de pago, toda vez que varios de estos contratos que sirvieron de base se pagan por horas y el contrato No. 292 de 2012 es por mes, incumpliendo con lo establecido en el Manual de Contratación en relación a que el presupuesto estimado debe soportarse en las características de tiempo de ejecución de las obligaciones contractuales. Sin embargo, el promedio sobre el valor total de los contratos, consolida un patrón de remuneración elevado e injustificado, si la modalidad de pago pactada es por meses y no por hora de servicio prestada. En efecto, al tomar como referencia contratos cuya modalidad de pago es distinta, no es posible simplemente promediar el valor total de los contratos referencia, porque el promedio obtenido es significativamente elevado, y en consecuencia, la remuneración pactada con el contratista VALOR EN FINANZAS LTDA es ostensiblemente elevada y desproporcional.

En desarrollo de lo anterior, si tenemos en cuenta el plazo a ejecutar de cada contrato de referencia y lo dividimos por su valor total, obtenemos el valor mensual pagado a cada contratista como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**CUADRO 24**

211

[www.Contraloriabogotá.gov.co](http://www.Contraloriabogotá.gov.co)

Cra.32 A No 26<sup>a</sup> -10

PBX-335888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**VALOR MENSUAL DE LOS CONTRATOS BASE PARA CONTRATAR**

Entidad	Contrato No.	Valor	Plazo de Ejecución	Valor en pesos
				Valor Mensual
Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal	269 de 2009	50.716.000	10 meses 9 días	5.071.600
Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal	163 de 2011	42.450.000	1 año 2 meses	3.032.142
Transmilenio S.A.	87 de 2009	120.000.000 Valor hora \$200.000	10 meses	12.000.000
Transmilenio S.A	153 de 2011	180.000.000 Valor hora \$180.000	12 meses	18.000.000
Transmilenio S.A	90 de 2009	100.000.000 Valor hora \$348.000	7 meses	14.285.714
<b>PROMEDIO</b>				<b>10.477.891.2</b>

Fuente: Transmilenio S.A  
Elaboro: Grupo Auditor

En este orden de ideas, debido al deficiente y precario estudio económico en la estructuración del valor del contrato No. 294 de 2012, la empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. vulneró abiertamente el principio de economía y planeación, postulado rector de todo procedimiento contractual administrativo. Así las cosas, por no consolidar la eficiencia exigida por el orden jurídico traducida en lograr los máximos resultados con la menor cantidad de recursos, la entidad cuestionada comprometió unos recursos injustificadamente, producto de la imprevisión y deber objetivo de cuidado.

Ahora bien, el manual de contratación de TRANSMILENIO S.A. tanto en su objeto como el numeral 6.4.3. prescribe el deber ser de los estudios previos, señalando la eficiencia como criterio determinante al estructurar todo procedimiento contractual. No obstante lo anterior, al estudiar los análisis que soportan el valor estimado del contrato No. 294 de 2012, se evidencia que se utilizaron una cantidad desproporcional de recursos con cargo al presupuesto distrital para remunerar al contratista pluricitado, la ausencia de una variable económica ponderada que guarde relación con lo pagado anteriormente a los contratistas, la proyección de un costo financiero del contrato bastante elevado y ausencia total de estudios serios, juiciosos y presupuestados que reflejen el costo real del servicio.

En ese sentido, la entidad cuestionada debió elaborar un estudio económico equilibrado, sensato, confiable, razonable y ponderado para proyectar el costo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

financiero del contrato, dicho valor debe obedecer a variables económicas ponderadas y sopesadas, y no a factores de índole subjetiva carentes de soporte técnico-económico. El análisis económico propuesto para estructurar el contrato objeto de reproche, consistente en promediar los valores totales de cada contrato de referencia, consolida un valor significativamente superior, y en consecuencia, permiten una remuneración al contratista injustificadamente alta.

La Contraloría Distrital no encuentra razones fácticas, económicas, jurídicas y técnicas que justifiquen la remuneración del contratista VALOR EN FINANZAS LTDA, tomando como base el promedio de los valores totales de los contratos celebrados anteriormente por TRANSMILENIO S.A cuyas modalidades de pago fueron distintas. A todas luces, el promedio matemático arroja un resultado aritmético considerablemente significativo carente de argumento.

Ahora bien, *“El principio de economía en la actividad contractual tiene un marcado propósito de planeación económica, financiera y presupuestal del contrato estatal. A su lado y en forma concomitante, la planeación ocupa un lugar preponderante”*<sup>32</sup> Por lo tanto, al estructurar la celebración de un contrato estatal, la Administración persigue la utilidad del procedimiento a un costo razonable y proporcional, lo cual se concreta en la satisfacción del interés general a un importe justo y favorable. Desafortunadamente, el procedimiento contractual objeto de estudio, por la falta de planeación, devino en oneroso para el erario público

Según se desprende de lo anterior, tal y como lo sostiene el Consejo de Estado, el procedimiento administrativo contractual es tan solo el medio por el cual se garantizan los principios, los cuales son vulnerados en el proceso contractual que dio origen a la celebración del contrato No. 294 de 2012.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Analizada la respuesta de la Entidad, en el sentido de no requerirse de una estructuración de valores *“desde la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011 la estructuración de los valores en los contratos no se deben basar en promedios.”*, es importante resaltar lo siguiente: la norma en cita, el literal B del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, en nada modifica el Manual de Contratación de la Entidad, pues el citado literal se ocupa de la presunción de culpa grave de los gestores fiscales.

De otra parte, es claro que el manual de contratación de la entidad establece que para la determinación del presupuesto estimado, debe soportarse en análisis de

<sup>32</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando, los Contratos Estatales en Colombia, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, 2013, p.574.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

características técnicas y de calidad del bien o servicio a contratar y en las condiciones de modo, tiempo y lugar de ejecución de las obligaciones contractuales. Por lo tanto, la evaluación de este ente de Control, se circunscribió a verificar las actuaciones adelantadas por el sujeto de control respecto al método utilizado para estructurar el valor del contrato. Fue Transmilenio S.A. quien determinó la necesidad de establecer promedio de los contratos, aspectos que al ser revisados por el equipo auditor, derivan en el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, que no se desvirtúa con la respuesta suministrada por la Entidad.

Por lo expuesto anteriormente, se configura un presunto detrimento al erario público por valor de **\$77.677.417.6**, que es el resultado de la diferencia entre la cifra promedio tomada por Transmilenio S.A. de \$98.633.200, y el resultado del deber ser, es decir, de multiplicar el promedio del valor mensual de las cotizaciones \$10.477.891.2 por el número de meses del contrato a realizar, \$20.955.782.4.

2.6.10. En seguimiento al Contrato de Concesión 01 de 2011, celebrado con la firma Recaudo Bogotá SAS, se evidencio un (1) hallazgo administrativo, el cual se desarrolla a continuación.

**2.6.10.1. Hallazgo administrativo, por diferencias encontradas entre las validaciones realizadas por los usuarios del sistema y las validaciones con base en las cuales se liquidaron los operadores zonales**

El contrato 001 de 2011, suscrito entre Transmilenio S.A. y Recaudo Bogotá S.A.S, cuyo objeto es otorgar en concesión el diseño, suministro, implementación operación y mantenimiento del subsistema de recaudo, del subsistema de información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información, diseño, suministro, implementación gestión y mantenimiento del subsistema de control de flota; el suministro de la conectividad, la integración entre el subsistema de recaudo el subsistema de control de flota, el subsistema de información y servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información que conforman el SIRCI, para el Sistema de Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C., el contrato fue suscrito a 16 años y por un valor indeterminado.

En desarrollo de esta auditoria se verificó si las validaciones (entradas con cobro efectivo a los vehículos de operación de Transmilenio) de la fase III, operadores zonales, contenidas en las Bases de Datos del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario SIRCI, implementado por Recaudo Bogotá, correspondían con las validaciones con las que se liquida en la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Subdirección Económica de Transmilenio S.A. a los operadores, sobre la remuneración de la operación no troncal.

Para lo anterior se solicitó mediante oficio 80107-07 del 8 de febrero de 2013, todos los datos que se recogen cuando se hacen las validaciones de las tarjetas de acceso al SITP, por parte de los ciudadanos usuarios de la fase III, de los operadores zonales, correspondientes al periodo comprendido entre el 26 de noviembre y el 30 de diciembre de 2012.

Igualmente, mediante oficio 80107-10 del 22 de febrero de 2013, se solicitó el soporte detallado de las liquidaciones de cada uno de los operadores zonales del periodo comprendido entre el 26 de noviembre y el 30 de diciembre de 2012.

En respuesta a las anteriores solicitudes, la entidad entregó mediante oficio radicado con el N° 2013EE1610 del 15 de febrero de 2013, el archivo que contenía la información solicitada de las validaciones. Posteriormente, con oficio N° 2013EE2029 del 27 de febrero del mismo año, el Subgerente Económico de la entidad, suministró el archivo que contenía los datos, con base en los cuales Transmilenio realizó las liquidaciones a los operadores zonales del periodo solicitado.

Al efectuar comparación, operador por operador, de las validaciones realizadas por los usuarios del sistema y las validaciones con base en las cuales se liquidaron los operadores zonales, se estableció que no concordaban. Encontrándose diferencias en algunos casos, como en el del operador “ESTE ES MI BUS”, de hasta el 10.5% por encima de las validaciones suministradas.

Solicitadas las explicaciones acerca de las citadas inconsistencias, la entidad mediante oficio N° 2013EE4021 del 11 de abril de 2013, respondió que la causa de estas diferencias, se presentaban porque se estaba tomado el periodo de análisis del 26 de noviembre al 31 de diciembre del 2012, por lo que estaría tomando un día más en la última semana, la que se liquida hasta el 30 de diciembre de 2012.

Verificada la respuesta se pudo establecer que restando las validaciones del 31 de diciembre en la comparación, las diferencias en lugar de reducirse, se ampliaron, por lo que la respuesta se consideró insatisfactoria.

Posteriormente, mediante oficio N° 2013EE4308 del 18 de abril de 2013, la entidad da otra explicación a las diferencias encontradas y envía otros datos calificándolos como “liquidación real”. Lo cual supone que los datos suministrados por la subgerencia Económica mediante oficio N° 2013EE2029 del 27 de febrero,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

no eran los datos que solicitó la Contraloría en su oficio del 22 de febrero de 2013. Asimismo, de conformidad con la respuesta aportada se establece que ésta situación, se presentó por “error en el momento en que los conductores se registran” por lo que se deduce que la liquidación revisada presenta inconsistencia, por lo se configura una presunta observación administrativa.

De otra parte, respecto a la situación observada con la entrega de la información inexacta, relativa a las liquidaciones solicitadas al grupo auditor, se considera como obstructiva de la función fiscal, porque demuestra que se entregó no acorde con la realidad.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

Una vez evaluada la respuesta aportada por la entidad sobre el presente hallazgo, se puede establecer que es correcta para tres de los ocho operadores verificados; evidenciándose, por parte de la Contraloría, aclaración sobre la inconsistencia de la información suministrada. Sin embargo, luego de incluir las correcciones a los datos inicialmente reportados, se puede establecer que persisten las diferencias entre las validaciones realizadas por los usuarios del sistema y las validaciones con base en las cuales se liquidaron los operadores zonales, por lo que se deja con incidencia únicamente administrativa de este hallazgo.

## 2.7. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL

La evaluación se realizó mediante la aplicación metodológica propuesta por la Contraloría de Bogotá D.C., para la calificación y evaluación; evidenciando que la entidad forma parte del Sistema Ambiental del Distrito Capital –SIAC como entidad ejecutora principal de los recursos asignados al PGA.

Para determinar los niveles de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos se verificó el cumplimiento del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental –PACA para evidenciar que las acciones se hayan desarrollado mediante el Plan Institucional de Gestión Ambiental–PIGA, mediante el proyecto “*Fortalecimiento institucional*”.

El cumplimiento de las metas diseñadas por la entidad, se encuentran encaminadas a la reducción de CO<sub>2</sub>, por la operación del Sistema Transmilenio y de la entrada en operación del SITP; el cual arrojó un cumplimiento del 77.4%.

El objetivo “*Uso eficiente de materiales de residuos reciclables y convencionales*” presentó un nivel de cumplimiento en sus metas inferior al 50%, incidiendo en el cumplimiento general de las mismas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los objetivos “*Calidad ambiental del espacio público y Calidad del agua y regulación hidrológica*” forma parte del proyecto “**Gestión de Infraestructura**” para la construcción de las troncales KR 10 y CL 26, alcanzó un nivel de ejecución del 98% en el cumplimiento de los recursos, en la que 5 estaciones presentan retrasos en su infraestructura.

**CUADRO 25  
GESTIÓN PROYECTOS DEL PACA**

No. PROY.	ACTIVIDADES EJECUTADAS	1	2	3	4	5	OBSER.
	Reducción de gases de efecto invernadero y contaminantes locales por la operación del Sistema Transmilenio			X			
7223	Realización de investigaciones orientadas al fortalecimiento del observatorio ambiental, la red de investigadores, el centro de documentación y la mejora continua del sistema			X			
7223	Auditoría de seguimiento a los Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001 y el Sistema de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional OHSAS 18001			X			
7223	Realización de Actividades para el monitoreo, control y seguimiento de parámetros ambientales del sistema, verificación de cumplimiento de cláusulas ambientales de los contratos de concesión y la normatividad ambiental vigente				X		
7223	Aseo Estaciones	X					
7225	Digitalización de documentos para desincentivar la utilización de copias impresas de los mismos	X					
7223	Coordinación y cooperación interinstitucional, Apoyo a la Autoridad Ambiental en el seguimiento a la calidad del aire				X		
7251	Construcción, mantenimiento de la infraestructura del Sistema Transmilenio					X	
	Adecuar baños y cafeterías con dispositivos ahorradores de agua		X				
	Realizar revisiones preventivas periódicas para controlar pérdidas y desperdicios de agua		X				
	Realizar campañas de sensibilización a los funcionarios sobre buenas prácticas en el uso del agua a través de las herramientas de comunicación internas		X				
	Realizar campañas de sensibilización sobre buenas prácticas en el uso de la energía eléctrica a través de las herramientas de comunicación internas		X				
	Actualización tecnológica para aumentar la eficiencia energética con Cambio de lámparas convencionales por lámparas ahorradoras		X				
	Cumplimiento por parte del contratista de obligaciones relacionadas con el manejo adecuado de los residuos y la capacitación periódica de los operarios			X			
	Realizar actividades de sensibilización en gestión integral de residuos a los servidores de la Entidad, incluyendo el personal de servicios generales, por medio de diferentes estrategias como charlas y publicaciones a través de		X				

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. PROY.	ACTIVIDADES EJECUTADAS	1	2	3	4	5	OBSER.
	herramientas de comunicación interna.						
	Fortalecimiento de los procesos de educación y capacitación ambiental para la generación de una cultura de protección ambiental en el sistema.				X		
	El Programa de Salud Ocupacional integra las actividades orientadas a la prevención, promoción, medicina preventiva y del trabajo para la disminución de la incidencia de los factores de riesgo ocupacional, identificadas en el panorama de riesgos, en la salud y el bienestar integral de los servidores públicos de la entidad.					X	
	El Programa de Salud Ocupacional integra las actividades orientadas a la prevención, promoción, medicina preventiva y del trabajo para la disminución de la incidencia de los factores de riesgo ocupacional, identificadas en el panorama de riesgos, en la salud y el bienestar integral de los servidores públicos de la entidad.					X	

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

1. Preservación, 2 Conservación, 3 Mejoramiento, 4 Protección, 5. Otros, especifique en columna de observaciones

Dentro de las actividades realizadas por la entidad, en cumplimiento de las cláusulas ambientales de los contratos de concesión y la normatividad ambiental vigente. (Desviaciones de la gestión ambiental de los operadores), se realizaron 38 visitas de Control y auditoría ambiental a operadores del Sistema, contempla actividades de monitoreo control y seguimiento; en el marco del programa de autorregulación y operativos de control se realizó seguimiento a 3.800 pruebas de opacidad de la flota del sistema y control al 100% de los operadores del sistema.

Para la implementación de tecnologías más limpias, se realizaron pruebas de corta y larga duración en los procesos en la utilización de flota para el sistema con buses híbridos y eléctricos.

### 2.7.1. Proyectos del PACA

Los proyectos y recursos que fueron ejecutados dentro de la vigencia 2012 presentaron un nivel de cumplimiento del 99.93%

**CUADRO 26**  
**INVERSIÓN PROYECTOS DEL PACA**

Cifras en millones de pesos

OBJETIVO PGA	NUMERO PROYECTO PACA	INVERSIÓN ANUAL PROGRAM	INVERSIÓN ANUAL EJECUT.	% INVERSIÓN EJECUTADA
Todos	7223	31.87	31.87	1
Todos	7223	39.84	39.84	1
Todos	7223	13.28	13.28	1

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Todos	7223	13.28	13.28	1
1 Calidad del aire	7223	80	80	1
1 Calidad del aire	7223	120	120	1
Calidad ambiental del espacio público	7223	155.71	155.71	1
Uso eficiente de los materiales	7223	539.27	511.52	0.95
Calidad del aire	7223	107.74	60.83	0.56
Calidad del aire	7223	24.29	24.29	1
Calidad ambiental del espacio público	7223	3,898.38	3,582.97	0.92
Uso eficiente de los materiales	7225	116.77	116.77	1
Calidad ambiental del espacio público	7251	638,846.29	638,846.29	1
		<b>643.986.72</b>	<b>643.596.65</b>	<b>95.6</b>

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

Se observa que la ejecución programada a través del proyecto “7223 Operación y Control del Sistema” desarrollado a través del objetivo Calidad del aire presentó una ejecución del 56%, afectando el cumplimiento de los recursos asignados a los proyectos del PACA.

El porcentaje de cumplimiento de la inversión en los proyectos del PACA fue del 95.6% en un rango de eficiente

**2.7.1.1. Hallazgo administrativo, porque en la información reportada por la entidad, muestra que los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos del PACA presentan una ejecución financiera del 100%, con una ejecución física del 29.8%, lo anterior debido a que siete (7) contratos celebrados para la ejecución del proyecto 7323 Operación y Control del Sistema no presentan ejecución física.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORMACION CONTRACTUAL DE PROYECTOS PACA							
Informe GESTION AMBIENTAL GRUPO 1							
ESTRATEGIA PGA	N°. PROYECTO PACA	N° CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR MILLONES DE \$	ESTADO CONTRACTUAL		
					ETAPA DEL CONTRATO	% EJECUCION PPTAL	% EJECUCION FISICA
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 55- 2012	Contratar los servicios de un profesional en áreas afines a la gestión ambiental para apoyar las actividades de control y seguimiento del Plan Institucional de Gestión Ambiental y el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental de TRANSMILENIO S.A.	31.87	Ejecución	1	0.78
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 60- 2012	Contratar los servicios profesionales de un ingeniero especializado en áreas afines a la gestión ambiental para apoyar las actividades de control y seguimiento del Plan Institucional de Gestión Ambiental y el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental de TRANSMILENIO S.A.	39.84	Ejecución	1	0.78
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 377- 2012	Contratar la prestación de servicios de un profesional especializado y/o con experiencia en la gestión ambiental para apoyar la realización de actividades inherentes al Plan institucional de Gestión Ambiental de la entidad y a las actividades de monitoreo, control y verificación de cumplimiento a los procesos ambientales y de levantamiento de línea base relacionadas con la implementación del SITP	13.28	Suscrito ó Legalizado	1	0
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 378- 2012	Contratar la prestación de servicios de un profesional especializado y/o con experiencia en la gestión ambiental para apoyar la realización de actividades inherentes al Plan institucional de Gestión Ambiental de la entidad y a las actividades de monitoreo, control y verificación de cumplimiento a los procesos ambientales y de levantamiento de línea base relacionadas con la implementación del SITP	13.28	Suscrito ó Legalizado	1	0
INVESTIGACIÓN	7223	CTO 388- 2012	Contratar el suministro de repuestos y mantenimiento para la unidad móvil de monitoreo ambiental de calidad del aire perteneciente al IDEAM durante el periodo de operación del desarrollo de las actividades previstas en el marco del	80	Suscrito ó Legalizado	1	0
INVESTIGACIÓN	7223	CTO 413- 2012	Contratar el servicio de vigilancia, para dos (2) Unidades móviles de monitoreo ambiental de calidad del aire pertenecientes al IDEAM y la SDA en el marco del convenio interadministrativo 176 de 2010 suscrito con la Secretaría de Ambiente y el IDEAM.	120	Suscrito ó Legalizado	1	0
INVESTIGACIÓN	7223	CONVENIO 409-2012	Aunar esfuerzos, técnicos, administrativos y financieros entre el JARDIN BOTÁNICO y TRANSMILENIO S.A. para apoyar la implementación, mejoramiento, manejo y renaturalización, de las coberturas vegetales, en el área de influencia e infraestructura del sistema de transporte público masivo de Bogotá	155.71	Suscrito ó Legalizado	1	0
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 414- 2012	Contratar la reconversión del sistema de iluminación del Portal Norte del Sistema Transmilenio por medio de la actualización de los circuitos eléctricos, el suministro y la instalación de sensores fotoeléctricos y dispositivos de iluminación tipo LED.	511.52	Suscrito ó Legalizado	1	0
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 389- 2012	Adquisición a título de venta real y efectiva de dos (2) equipos para medición de concentración de material particulado en emisiones de vehículos de combustible diesel.	60.83	Suscrito ó Legalizado	1	0
INVESTIGACIÓN	7223	OS 165- 2011	Adición al CTO 165-11 cuyo objeto es Contratar el servicio de vigilancia de 24 horas, para dos (2) Unidades móviles de monitoreo ambiental de calidad del aire pertenecientes al IDEAM y la SDA por periodo de 5 meses en el marco del convenio de cooperación 176 de 2010 suscrito con la Secretaría de Ambiente y el IDEAM.	24.29	Terminado	1	1
CONTROL Y VIGILANCIA	7223	CTO 285- 2012	Servicio de aseo integral para las estaciones y portales del sistema Transmilenio	3,582.97	Ejecución	1	0.23
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	7223	CTO 219- 2012	Contratar la prestación del servicio de digitalización de correspondencia y demás archivos documentales que ingresan que se generan diariamente en TRANSMILENIO S.A, así como el mantenimiento asesoría y soporte técnico del sistema de gestión documental ROYAL ERDMS.	116.77	Ejecución	1	0.33
MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO	7251	VIARIOS	Construcción de Infraestructura de las troncales KR 10 y CL 26	638,846.29	Ejecución	1	0.76
<b>TOTAL</b>						<b>100</b>	<b>29.8.</b>

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A

Como se muestra en la información contractual reportada por TM, en la vigencia 2012, fueron celebrados siete (7) identificados con los Nos (377; 378; 388; 413; 414; 389 y Convenio 409) en cuantía de \$954.6 millones, contratos que no presentaron ejecución física, incidiendo en la ejecución del PGA desarrollado por la entidad.

Evaluación de la respuesta de la entidad:

La respuesta dada por la entidad enfatiza sobre las externalidades presentadas que generaron inconvenientes y concentración en los procesos de contratación los cuales fueron adelantados al final del año, situación que no cambia la esencia de lo planteado por el organismo de control confirmando su incidencia administrativa en el presente informe.

#### 2.7.2. Cumplimiento del objetivo de ecoeficiencia institucional PGA

El indicador de cumplimiento del PIGA fue del 99.8% reflejado en la observancia de metas e indicadores al interior de la entidad, a través del proyecto de Fortalecimiento Institucional.

El Proyecto Mecanismo de Desarrollo Limpio-MDL, corresponde a la ejecución de actividades que generan impacto positivo en la conservación ambiental a escala local y además le generan ingresos a la entidad, este proyecto se encuentra registrado ante las Naciones Unidas bajo el protocolo de KIOTO como “BRT Bogotá (Colombia): Transmilenio Phase II to IV”, con la finalidad de reducir los gases efecto invernadero (GEI) generados por la puesta en operación de las fases II a la IV del Sistema.

Los ingresos provenientes por la comercialización de los CER’s, (certificados de reducciones de emisiones), son invertidos en el Sistema y en proyectos ambientales que ejecuta la entidad a través del proyecto MDL, que logró un segundo periodo de acreditación por siete (7) años más a partir de 2013.

Dentro de la vigencia 2011 se comercializaron 235.000 CER’s, y se logró la eliminación de 230.520 Toneladas de CO2.

2.7.3. Programas de gestión ambiental

**CUADRO 27**  
**USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA**

Cifras en miles de pesos

AÑO	CONSUMO ANUAL KW	DIFERENCIA ANUAL KW	VALOR CANCELADO ANUAL	DIFERENCIA ANUAL DEL VALOR CANCELADO	META PROGRAMADA DE AHORRO	META ALCANZADA DE AHORRO
2007	341,714	0	80,769	0	0.15	0.02
2008	372,764	31,05	100,655	19,886	0.15	0.01
2009	467,680	94,916	117,416	16,761	0.15	-0.23
2010	451,546	-16,134	118,044	628	0.15	0.32
2011	459,28	7,707	126,224	8,247	0.10	0.08

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

**CUADRO 28**  
**USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA - VIGENCIA 2012**

Cifras en miles de pesos

AÑO	CONSUMO ANUAL KW	DIFERENCIA ANUAL KW	VR CANCELADO ANUAL	DIFERENCIA ANUAL DEL VR CANCELADO	META PROGRAMADA DE AHORRO	META ALCANZADA DE AHORRO
2012	417.580	-41.700	133.2	7	140	92

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

Se observa que en el año 2012, se presentó un consumo menor en 41.700KW, sin embargo, el valor cancelado por este servicio fue superior a los años anteriores, lo anterior, obedece a que el edificio donde la entidad desarrolla su actividad presenta un solo sistema de medición.

Dentro de la vigencia de 2012, se adelantaron las siguientes actividades:

- Actualización tecnológica para aumentar la eficiencia energética con cambio de lámparas convencionales por lámparas ahorradoras.
- Realizar campañas de sensibilización sobre buenas prácticas en el uso de la energía eléctrica a través de las herramientas de comunicación interna.

**CUADRO 29**  
**USO EFICIENTE DE AGUA**

Cifras en miles de pesos

AÑOS	CONSUMO ANUAL EN m3	DIFERENCIA ANUAL m3	VALOR CANCELADO ANUAL	DIFERENCIA ANUAL DEL VALOR CANCELADO	META PROGRAMADA DE AHORRO	META ALCANZADA DE AHORRO
2007	1,744	0	8,05	0	0.10	0.19
2008	2,021	277	9,902	1,852	0.10	-0.08130
2009	2,539	518	12,812	2,91	0.10	-0.2151

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AÑOS	CONSUMO ANUAL EN m3	DIFERENCIA ANUAL m3	VALOR CANCELADO ANUAL	DIFERENCIA ANUAL DEL VALOR CANCELADO	META PROGRAMADA DE AHORRO	META ALCANZADA DE AHORRO
2010	2,251	-288	12,238	-574	0.10	0.37
2011	2,415	311	15,608	4,203	10%	4%

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

**CUADRO 30  
USO EFICIENTE DE AGUA - VIGENCIA 2012**

Miles de pesos

AÑO	CONSUMO ANUAL EN m3	DIFERENCIA ANUAL m3	VALOR CANCELADO O ANUAL	DIFERENCIA ANUAL DEL VALOR CANCELADO	META PROGRAMADA DE AHORRO	META ALCANZADA DE AHORRO
2012	2.651	236	15.62	0.01	0.9	0.60

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

El uso eficiente de agua presenta un comportamiento similar para los últimos dos años, obedeciendo a la ampliación de planta que presentó la entidad al pasar de 280 a 423 personas.

Dentro de las acciones adelantadas por la entidad para el adecuado uso y conservación del servicio de agua se encuentran las siguientes:

- Realizar campañas de sensibilización a los funcionarios sobre buenas prácticas en el uso del agua a través de las herramientas de comunicación internas.
- Realizar revisiones preventivas periódicas para controlar pérdidas y desperdicios de agua.
- Adecuar baños y cafeterías con dispositivos ahorradores de agua.

**2.7.4. Manejo de residuos sólidos**

Entre las diferentes áreas de la entidad se realizaron acciones conjuntas para promover campañas de reciclaje, generar cultura de separación en la fuente, se realizó la impresión de los (3) tres cuentos ambientales infantiles a través de la imprenta distrital, se produjeron 15.000 copias en total, 5000 de cada cuento sobre la gestión ambiental del aire, el agua y los residuos sólidos.

Se realizaron las siguientes actividades:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Cumplimiento por parte del contratista de obligaciones relacionadas con el manejo adecuado de los residuos y la capacitación periódica de los operarios
- Realizar actividades de sensibilización en gestión integral de residuos a los servidores de la Entidad, incluyendo el personal de servicios generales, por medio de diferentes estrategias como charlas y publicaciones a través de herramientas de comunicación interna.
- Consolidar y verificar la información de la gestión de los residuos peligrosos generados en las actividades de mantenimientos locativos en la infraestructura del sistema y de vehículos propios.

**CUADRO 31**  
**USO EFICIENTE DE LOS MATERIALES RESIDUOS CONVENCIONALES**

VIGENCIA	VOLUMEN ANUAL GENERADO EN m3	DIFERENCIA DE VOLUMEN ANUAL GENERADO EN m3	VALOR ANUAL CANCELADO POR RECOLECCION EN MILES DE \$	DIFERENCIA ANUAL DEL VALOR CANCELADO EN MILES DE \$	META PROGRAMADA EN DISMINUCIÓN DE RESIDUOS	META ALCANZADA EN DISMINUCIÓN DE RESIDUOS
2012	5,298	2.139	2.732	-10	>50%	0.63

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

**CUADRO 32**  
**USO EFICIENTE DE LOS MATERIALES RESIDUOS NO CONVENCIONALES**

VIGENCIA	TIPO DE RESIDUO	ANUAL GENERADO EN Kg.	DIFERENCIA DE PESO ANUAL GENERADO	VR ANUAL CANCELADO POR RECOLECCIÓN Y/O TRATAMIENTO EN MILES DE \$	DIFERENCIA ANUAL DEL VALOR CANCELADO EN MILES DE \$	META PROGRAMADA EN DISMINUCIÓN DE RESIDUOS	META ALCANZADA EN DISMINUCIÓN DE RESIDUOS
2012	Peligrosos	191	191	0	0	0	0
2012	Eléctricos y electrónicos	65	65	0	0	0	0

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

### 2.7.5. Criterios para la calificación de la gestión ambiental grupo 1.

**CUADRO 33**  
**ENTIDADES DISTRITALES QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL – SIAC- Y SU INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN AMBIENTAL ES EL PACA**

RANGO DE CALIFICACIÓN	Altamente eficiente	Eficiente	Aceptable	Insuficiente	Deficiente
ASPECTO A CALIFICAR	91% - 100%	71%– 90%	61% – 70%	36% – 60%	0% – 35%
<b>PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL – PGA</b>					
Ponderado cumplimiento de metas de proyectos PACA.		77.43			
Ponderado de la inversión proyectos PACA.	99.93				

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Ponderado de ejecución física real de actividades contratadas				<b>29.8</b>	
Ponderado de coherencia de objetos contractuales con solución de problemas ambientales.	<b>99.8</b>				
*Ponderado de los planes de acción anual de los PIGA's que fueron objeto de seguimiento y control por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente –SDA- (Formato CB-1111).		<b>N.A.</b>			
<b>PLAN INSTITUCIONAL DE GESTION AMBIENTAL - PIGA</b>					
Ponderado de implementación de programas de gestión ambiental	<b>95.6</b>				
Ponderado de metas de ahorro de agua, energía, disminución de residuos y reciclaje versus metas programadas.			<b>65.76</b>		

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Ambiente, 2012

Nota. El aspecto a calificar \* solo debe ser tenido en cuenta por los auditores de la SDA.

La calificación obtenida a la Gestión Ambiental, corresponde a la información reportada por la entidad a través del aplicativo SIVICOF, como rendición de la cuenta vigencia fiscal de 2012.

Los resultados consolidados en el formato de criterios para la calificación de la Gestión Ambiental, contiene los resultados de las actividades adelantadas por la entidad, como integrante del SIAC del Distrito.

La coherencia entre los objetos contractuales con la problemática planteada se encuentra correlacionada y dada dicha complejidad igualmente requiere de una eficiente planeación para el logro de los objetivos.

En relación con el PIGA institucional, la entidad presenta un rango de calificación EFICIENTE, reflejado en los objetivos propuestos y los logros alcanzados los cuales han presentado reconocimiento a nivel distrital; el ahorro de agua y energía, no presenta mayores variaciones en razón a que los mecanismos de medición instalados carecen de independencia y por ello el consumo se define por un promedio entre las diferentes entidades que desarrollan su actividad en el edificio.

**2.8. SEGUIMIENTO A QUEJA PRESENTADA POR UN USUARIO DE TRANSMILENIO RESPECTO A LA CONGESTIÓN EN EL SERVICIO DE LA ESTACIÓN DE LOS HÉROES.**



En vista realizada por este grupo auditor el 24 de Abril de 2013, a la Estación los Héroes se pudo evidenciar la congestión que presentan los articulados, en horas pico (A.M) para dejar y recoger pasajeros.



Según información suministrada por Transmilenio S.A, se ubicaron 2 nuevos módulos adicionales al existente el 6 de agosto de 2010 para mitigar la congestión allí presentada, debido a que en esta estación se presenta un alto flujo de pasajeros que realizan trasbordo de acuerdo con la información reportada por los aforos allí realizados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



En dicha visita realizada en hora pico (A.M), se observó que la congestión no se presenta en la entrada al sistema, sino que se genera por el alto volumen de personas que cambian de bus para dirigirse a su destino. Se crea alguna congestión por la ubicación de vendedores ambulantes en las escaleras de acceso al sistema, como se observa en la imagen anterior.



La cantidad de entradas al sistema día hábil en la Estación Héroes en mayo de 2010 antes de la ubicación de los 2 módulos adicionales era de 23.499 entradas, para octubre de 2012 fue de 22.985 y para abril de 2013 de 27.300. Esto comprueba según Transmilenio S.A, que no es mucho el aumento debido a que la estación es considerada de transición o de trasbordo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Como se observa en la imagen se muestra la congestión tanto de articulados como de pasajeros quienes deben esperar a que el bus recoja y deje pasajeros y así acceder a la plataforma y realizar la misma tarea.

Según información de Transmilenio el índice de regularidad en las rutas en el sistema es mayor al 99% y el índice de puntualidad es superior al 90%, para los meses de enero, febrero y marzo de 2013.

Se puede concluir que la estación de Los Héroes presenta una alta demanda por entradas y transbordos, generando congestión de pasajeros y de articulados, lo anterior, a pesar de las actividades realizadas por Transmilenio S.A.

### **3. ANEXOS**

### 3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN		
ADMINISTRATIVOS	52	N.A.	2.2.1. 2.2.2.3. 2.2.2.6. 2.2.3.3. 2.2.3.6. 2.2.5.1. 2.3.1.3 2.6.1.1. 2.6.1.4. 2.6.1.7. 2.6.1.10. 2.6.1.13. 2.6.2.3. 2.6.4.1. 2.6.6.2. 2.6.7.1. 2.6.8.3. 2.7.1.1.	2.2.2.1. 2.2.2.4. 2.2.3.1. 2.2.3.4. 2.2.4.1. 2.2.5.2. 2.4.1.5.1. 2.6.1.2. 2.6.1.5. 2.6.1.8. 2.6.1.11. 2.6.2.1. 2.6.2.4. 2.6.5.1. 2.6.6.3. 2.6.8.1. 2.6.9.1.	2.2.2.2. 2.2.2.5. 2.2.3.2. 2.2.3.5. 2.2.4.2. 2.3.1.2.1.. 2.5.3.1. 2.6.1.3. 2.6.1.6. 2.6.1.9. 2.6.1.12. 2.6.2.2. 2.6.3.1. 2.6.6.1. 2.6.6.4. 2.6.8.2. 2.6.10.1.
FISCALES	4	\$52.486.237.567.6	2.6.3.1. 2.6.9.1.	2.6.5.1.	2.6.6.1.
DISCIPLINARIOS	38	N.A.	2.2.2.1. 2.2.3.3. 2.2.4.2. 2.3.1.3. 2.6.1.2. 2.6.1.5. 2.6.1.8. 2.6.1.11. 2.6.2.1. 2.6.2.4. 2.6.6.1. 2.6.7.1. 2.6.8.3.	2.2.2.2. 2.2.3.6. 2.2.5.1. 2.5.3.1. 2.6.1.3. 2.6.1.6. 2.6.1.9. 2.6.1.12. 2.6.2.2. 2.6.3.1. 2.6.6.3. 2.6.8.1. 2.6.9.1.	2.2.2.3. 2.2.4.1. 2.2.5.2. 2.6.1.1. 2.6.1.4. 2.6.1.7. 2.6.1.10. 2.6.1.13. 2.6.2.3. 2.6.5.1. 2.6.6.4 2.6.8.2.
PENALES	1	N.A.	2.6.5.1.		