

INFORME VISITA FISCAL

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
TRANSMILENIO S.A.

VIGENCIA: 2013 - 2014

Elaboró:

José Jaime Ávila Castro
Flor Nubia Peña González
Jorge Enrique Camelo Calderón
Dagoberto Correa Pil

Aprobó: JULIAN DARIO HENAO CARDONA
Director Sectorial

Agosto de 2014

TABLA DE CONTENIDO

CARTA DE CONCLUSIONES	6
CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	7
1. RESULTADOS OBTENIDOS	8
1.1 ANTECEDENTES: OTROSI-MODIFICATORIO A LOS CONTRATOS DE CONCESION FASE I Y II DEL SITP.....	8
1.1.1. Otrosí-modificadorio a los contratos de operación Fases I y II	10
1.1.2 Hallazgo Administrativo por diferencias presentadas en los pagos realizados a los Concesionarios de acuerdo con la información suministrada por TRANSMILENIO S.A y las fiduciarias de Occidente y GNB correspondientes a las vigencias 2013 y 2014.	15
1.1.3 Etapa de Transición de los otrosí modificadorios a los contratos de concesión de la Fase I y II	18
1.2 EVALUACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE LAS FASE I y II.....	19
1.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse expedido el 23 de julio de 2009 el Decreto 309 "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones", solo después de cuatro (4) años se adoptaron las medidas que propenden por su desarrollo.....	19
1.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. presentó en el Considerando de los Otrosí modificadorios a los los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros en el Sistema TransMilenio, una argumentación que no es aplicable, para justificar la continuación de la vinculación de vehículos para la prestación del servicio público del Sistema TransMilenio.	23
1.2.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se ha ejecutado la actividad de unificación del medio de pago, condición fundamental para la integración plena entre el Subsistema TransMilenio con el Sistema Integrado de Transporte Público, pese a la suscripción desde hace más de un año, de los Otrosí modificadorios a los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros en el Subsistema TransMilenio.....	26
1.2.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque a pesar a hace más de un (1) año que se suscribieron los Otrosí modificadorios a los los contratos de	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concesión de las fases I y II para la prestación del servicio público de transporte masivo urbano de pasajeros en el sistema TransMilenio, no se han ejecutado las diferentes actividades de armonización entre estos contratos con los del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP.	29
1.2.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse pactado en los Otrosí modificatorios a los los contratos de concesión de la operación de las fases I y II en el sistema TransMilenio, un aumento de 240.000 kilómetros para determinar la exclusión de vehículos y el plazo de los contratos, no se incluyó en estas modificaciones una actualización al plan de gestión ambiental para los diferentes sitios de operación y gestión de la flota y un programa de autorregulación para los vehículos vinculados a la operación del SITP aprobado por la autoridad ambiental.	31
1.2.6. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque para la integración plena de los contratos de concesión de la operación de las fases I y II en el Subsistema TransMilenio con el Sistema Integrado de Transporte Público se acordó mediante los otrosíes modificatorios respectivos, modificar, entre otros aspectos, la remuneración a sus agentes, decisión que a la fecha, pasado un (1) año en que se suscribieron los Otrosíes modificatorios a los los contratos de Concesión mencionados, no se ha podido implementar toda vez que no se ha unificado el medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público.	33
1. ANEXO	36

CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
SERGIO PARIS MENDOZA
Gerente General
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
TRANSMILENIO S.A.
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones Visita Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. vigencias 2013-2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad, valoración de los costos ambientales, así como el comportamiento financiero de los contratos de concesión de las Fases I, II y III (EXPRESS DEL FUTURO, TRANSMASIVO, CIUDADA MÓVIL, CONEXIÓN MÓVIL, SI 99, SOMOS, METROBUS, CONSORCIO EXPRESS, GMOVIL, ETIB, MASIVO CAPITAL, SUMA, TRANSIT, EGOBUS, COOBUS y ESTE ES MI BUS) y, el grado de avance del gestor frente a la integración del modelo financiero del SITP.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de visita fiscal ó auditoría especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La Visita Fiscal incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita fiscal adelantada, conceptúa que la gestión fiscal realizada por la entidad para la vigencia objeto de la presente auditoría, con relación a los principios financieros evaluados da cumplimiento, excepto por la observación administrativa en la cual se presentan diferencias entre la información reportada por las fiduciarias que soportan los pagos realizados a los operadores troncales de la Fase I y II y la información suministrada por el Ente Gestor.

De otra parte, respecto de las modificaciones a los contratos de concesión para la operación de las fases I y II del Subsistema TransMilenio, a efecto del integrarlo con el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, después de un (1) año de su suscripción, no se presentan avances significativos en la integración de la fiducia SITP, operación y recaudo, toda vez que el momento de terminación de la fase de transición determinada por la unificación del medio de pago no se ha logrado, evidenciándose una gestión que no cumple con los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, contraviniéndose lo dispuesto por el Decreto 309 de 2009, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, contenidos en el Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO.*

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,



JULIAN DARIO HENAO CARDONA
Director Técnico Sectorial Movilidad

1. RESULTADOS OBTENIDOS

Para efectuar el desarrollo del procedimiento para adelantar la visita fiscal, con el fin de evaluar el desarrollo y avance de la integración del modelo financiero del SITP, a través de los recursos administrados y reportados por parte de las Fiduciarias GNB (Fase I y II) y de Occidente (Fase III), a Transmilenio S.A., correspondiente a las vigencias 2013 y 2014, se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Se solicitó a Transmilenio:
 - La información de los recursos administrados por las Fiduciarias (Relación mensual de pagos a los agentes del sistema, discriminando los operadores del sistema uno a uno de la Fase I, II y III; Valor mensual de la Tarifa Técnica; Relación mensual del Recaudo de las Fases I, II y III).
 - Los estudios técnicos realizados por Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., para efectuar los otrosí modificatorios a los contratos de concesión de las Fase I y II del Sistema TransMilenio.
 - El contrato de los otrosí modificatorios de los contratos de la Fase I y II.
2. Se solicitó a la Superintendencia de Puertos y Transporte, la información de estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2013 y 2014, de los operadores del Sistema Fases I, II y III.
3. Se solicitó a las Fiduciarias GNB y Occidente, la relación de los pagos realizados a los agentes del Sistema por la operación (Fase I y II), correspondiente a las vigencias 2013 y lo corrido del 2014, discriminado mes a mes.

1.1 ANTECEDENTES: OTROSI-MODIFICATORIO A LOS CONTRATOS DE CONCESION FASE I Y II DEL SITP.

La Empresa de Transporte del Tercer Milenio –TRANSMILENIO S.A mediante Resoluciones 021 de 1999 y 151 de 2002, convocó a la apertura de las Licitaciones Públicas No 001 de 1.999 y 007 de 2002, con el objeto de entregar en *concesión la “explotación comercial, del servicio público de transporte terrestre automotor masivo urbano de pasajeros, bajo la modalidad de vehículos automotores, sobre las troncales del*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sistema TransMilenio, así como las áreas de soporte técnico dispuestas por el Sistema TransMilenio, para el mantenimiento de la flota que el concesionario incorpore a la prestación del servicio”.

Para tal efecto, fueron celebrados los contratos de concesión para la operación de las fases I y II, con el objeto de *“Otorgar en concesión no exclusiva al CONCESIONARIO, la explotación económica del servicio público de transporte terrestre automotor urbano masivo de pasajeros, en los términos, bajo las condiciones y con las limitaciones previstas en el presente contrato. Dicha concesión otorgará el permiso de operación al CONCESIONARIO para la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor urbano masivo de pasajeros en la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C. y su área de influencia, sobre las troncales del sistema TransMilenio, y respecto de los grupos de servicios que se originen en las estaciones que conforma o que llagaren a conformar el sistema TransMilenio, de acuerdo con la adjudicación hecha mediante las Licitaciones Públicas Nos 001 de 1.999 y 007 de 2002”* con las siguientes empresas.

**Cuadro No. 1
CONTRATOS DE CONCESIÓN OPERACIÓN TRONCAL**

FASE I			
Empresa Operadora	Contrato No.	Fecha Inicio Operaciones	Duración Promedio Flota KMs
1. Express del Futuro	SN-2000	17-Dic-00	850.000
2. Ciudad Móvil	SN-2.000	17-Dic-00	850.000
3. SI 99	001-2.000	17-Dic-00	850.000
4. Metrobus	041-2.000	17-Dic-00	850.000
FASE II			
5. Transmasivo	016-2.003	03-Ene-04	850.000
6. SI-03 S.A.-Somos K	017-2.003	03-Ene-04	850.000
7. Conexión Móvil	018-2.003	03-Ene-04	850.000

Fuente: Transmilenio S.A.

Elaboro: Dirección Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá

En la cláusula 77 de los citados contratos, se estableció que *“El CONCESIONARIO obtendrá a título de participación en los beneficios económicos derivados de la explotación comercial del sistema durante el termino de vigencia del presente contrato, un valor que estará determinado en función de los kilómetros recorridos efectivamente, de acuerdo con las ordenes de servicio de operación impartidas por TRANSMILENIO S.A; por cada uno de los vehículos que se encuentren vinculados a la operación del sistema, restringido al nivel de los ingresos generados por los pasajeros pagos.”*

Igualmente en la cláusula 102, se estableció que el plazo del contrato será indeterminado pero determinable según el término en el que se agoten las siguientes etapas:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- La etapa Preoperativa, comprendida entre la fecha de iniciación de la vigencia del contrato y la iniciación de la operación regular.
- La etapa de operación regular, comprendida entre la fecha determinada por TRANSMILENIO S.A. para el inicio de la operación regular, y el momento en el cual el kilometraje promedio de uso de la flota alcance 850.000 Kilómetros”.

1.1.1. Otrosí-modificadorio a los contratos de operación Fases I y II

En mayo de 2013, estos contratos de concesión para la operación troncal de las fases I y II, fueron modificados citando en los considerandos la necesidad de: “modificar los contratos de concesión de operación troncal fase I y Fase II del Sistema TransMilenio, con el fin de garantizar a la ciudad la continuidad en la prestación del servicio transporte público, facilitar la integración con el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP- respetando el equilibrio económico de los contratos de concesión de operación troncal de la fase I y fase II.

(...)

y, ...Que los aspectos fundamentales de la presente modificación tiene que ver con la supresión del Índice de pasajeros por kilómetro recorrido IPK,- concebido para una flota compuesta exclusivamente por vehículos articulados-, el ajuste de la tarifa técnica por variaciones en el Índice de Pasajeros por Kilómetro –IPK y la eliminación del factor de redistribución por efectos de la velocidad de operación comercial-AVÍ; en su lugar se migrará a una equivalencia de pago por kilómetro, conservando el ajuste contractual del costo por kilómetro licitado en canasta de costos, con lo cual se obtiene una equivalencia entre la tarifa técnica del Sistema TransMilenio y la tarifa Técnica del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP. Eliminando los índices que hoy la afectan manteniendo la remuneración pactada.”

Finalmente, estos contratos de concesión para la operación troncal deberán ser unificados con el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP.

A continuación se presenta el promedio de kilómetros programados recorridos por cada una de la flota de los vehículos operadores troncales de las Fases I y II, a 31 de mayo de 2014:

**Cuadro No. 2
KILOMETRAJE PROMEDIO RECORRIDO**

FASE I		
	CONSORCIO	KILOMETROS RECORRIDOS
1	EXPRESS DEL FUTURO	882.431
2	TRANSMASIVO S.A	631.345
3	CIUDAD MOVIL	752.556
4	CONEXIÓN MOVIL	667.284

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

FASE I		
	CONSORCIO	KILOMETROS RECORRIDOS
FASE II		
5	SI-99	802.560
6	SOMOS K	659.856
7	METROBUS S.A.	881.841

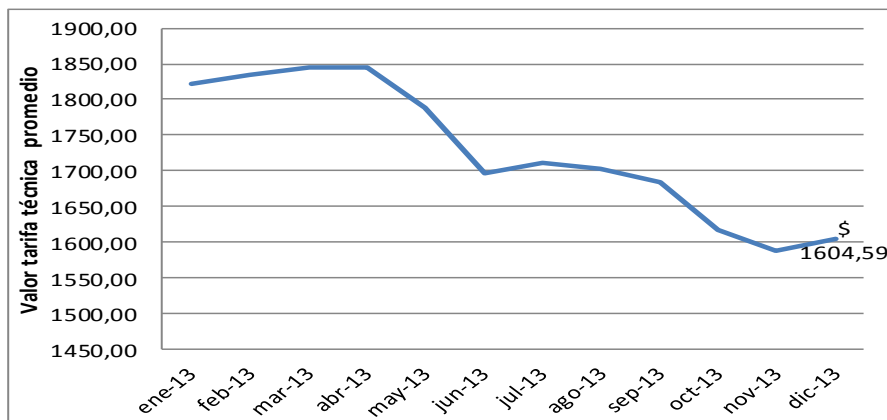
Fuente: Información reportada por Transmilenio S.A., Acta de visita fiscal suscrita con profesionales de Transmilenio el 18 de junio de 2014.

Teniendo en cuenta los factores que fueron objeto de ajuste mediante la celebración del otrosí modificatorio de mayo 6 de 2013 como son:

1. Supresión del índice de pasajeros por kilómetro IPK
2. Eliminación del factor de redistribución por efectos de la velocidad de operación comercial AVÍ, con lo cual se migrará a una equivalencia de pago por kilómetro.
3. Eliminar el Fondo de Contingencia y pasar al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET
4. Adhesión de los operadores a la nueva Fiducia del SITP.

Esta situación, muestra el comportamiento presentado por la Tarifa Técnica, en la vigencia 2013; donde para el mes de enero el valor fue de \$1.821.12, para el mes de mayo el costo fue de aproximadamente \$1.700.00 y finalizando el año, el valor de la T.T. fue \$1.604.59, con una reducción real de \$217.00, como se muestra en la gráfica siguiente:

**GRAFICA No 1
COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TÉCNICA VIGENCIA 2013**



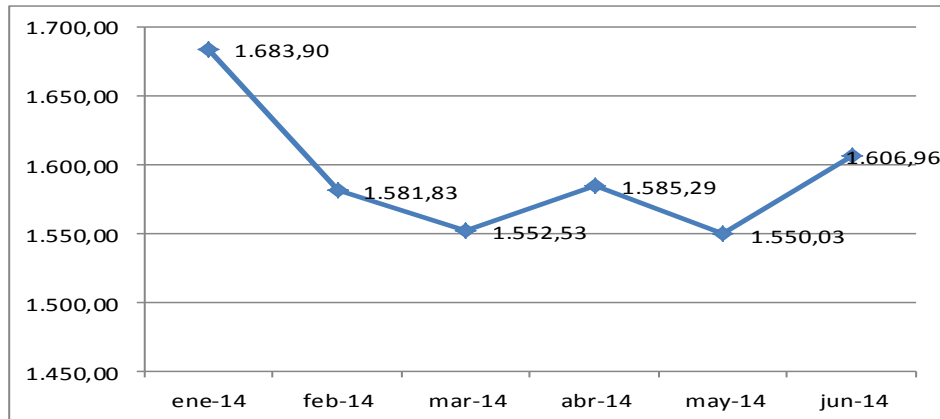
Fuente: Información reportada por Transmilenio S.A.

Elaboró: Equipo auditor visita fiscal Dirección de Movilidad –Contraloría de Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para la vigencia 2014, el comportamiento que presenta la Tarifa Técnica se muestra en la gráfica No. 2 donde para los meses de marzo y mayo el valor de la tarifa se ha establecido en los valores mínimos de \$1.552.53 y \$1.550.03, y para el mes de junio del presente año el valor ascendió a \$1.606.96.

**GRAFICA No 2
COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TÉCNICA VIGENCIA 2014**



Fuente: Información reportada por Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo auditor visita fiscal Dirección de Movilidad –Contraloría de Bogotá.

De conformidad con la información reportada por TRANSMILENIO S.A., mediante comunicación con radicación No. 2014EE-13585 del 18 de julio del 2014, se informa que *“teniendo en cuenta que los otrosíes (sic) con 6 de los operadores troncales empezaron a regir desde el 10 de mayo de 2013 y que con el operador SI99 empezó a regir a partir del 24 de junio del 2013, se tuvo un ahorro por valor de \$62.388.749.889 y en lo transcurrido del año 2014 hasta el 17 de julio se ha logrado un ahorro de \$69.000.702.225,86”*¹

Para los concesionarios troncales de las Fases I y II del Subsistema TransMilenio, obtuvieron una ampliación del contrato en 240.000 Kilómetros programados promedio adicionales a los 850.0000 Kms inicialmente pactados para establecer una duración del contrato cuando la flota del concesionario complete en promedio 1.090.000. Kms de uso.

A continuación, se muestra la flota troncal vinculada por concesionario, para la prestación del servicio en las fases en mención la cual asciende a 1.323 vehículos.

¹ En cuanto a las cifras anotadas por la entidad, el grupo auditor no verificó las cifras indicadas como ahorro obtenido por el cálculo de la tarifa. Este ítem será considerado en una próxima auditoría.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Cuadro No 3
FLOTA VINCULADA POR CONCESIONARIO**

	CONCESIONARIOS	NO DE VEHICULOS
FASE I	EXPRESS DEL FUTURO S.A.	191
	CIUDAD MÓVIL S.A.	187
	SI 99 S.A.	254
	METROBUS S.A.	141
FASE II	TRANSMASIVO S.A.	219
	SOMOS K S.A.	170
	CONNEXION MÓVIL S.A.	161
TOTAL		1.323

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A. Oficio 2014EE14378

De la flota vinculada por los concesionarios 78 vehículos hacen parte de la flota de reserva, de los cuales Ciudad Móvil participa con el 47% de esa flota representada en 37 vehículos

**Cuadro No 4
FLOTA DE RESERVA POR CONCESIONARIO**

	CONCESIONARIOS	NO DE VEHICULOS
FASE I	EXPRESS DEL FUTURO S.A.	10
	CIUDAD MÓVIL S.A.	37
	SI 99 S.A.	12
	METROBUS S.A.	5
FASE II	TRANSMASIVO S.A.	11
	SOMOS K S.A.	2
	CONNEXION MÓVIL S.A.	1
TOTAL		78

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A. Oficio 2014EE14378

Una vez los vehículos recorran un millón de Kms (1.000.000) por odómetro, el concesionario deberá acreditar ante TRANSMILENIO S.A. dentro de los 90 días siguientes mediante certificación expedida por un tercero idóneo, que los vehículos fueron sometidos a las reparaciones preventivas y/o correctivas “overhaul” donde se costaste que los vehículos se encuentran funcionando en los términos establecidos en el contrato. Para tal efecto, se precisó una inversión por parte de los concesionarios de \$85.000.000 millones por vehículo. En el evento en que la inversión del operador por este concepto sea inferior a la cifra pactada se consignará la diferencia a favor del ente gestor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sin embargo, se especificó que “Una vez cumplida la vida útil de un millón doscientos cuarenta mil kilómetros (1.240.000 Kms) por bus troncal, el vehículo será desvinculado por TRANSMILENIO S.A.; y el concesionario deberá retirarlo del servicio público de transporte en Bogotá D.C.”

**Cuadro No 5
PAGOS REALIZADOS A LOS OPERADORES FASES I y II**

En millones de \$

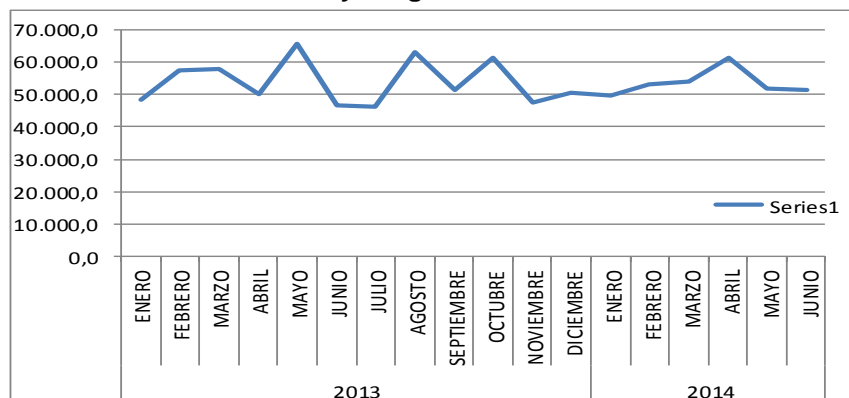
OPERADOR	PAGOS REALIZADOS SEGÚN TRANSMILENIO 2013	PAGOS SEGÚN TRANSMILENIO 2014 (JUNIO)	TOTAL PAGOS
FASE I Y II			
EXPRESS DEL FUTURO	92.761,2	44.131,9	136.893,1
TRANSMASIVO S.A.	107.095,6	53.890,7	160.986,3
CIUDAD MOVIL (SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO)	75.415,5	38.139,3	113.554,8
CONEXIÓN MOVIL	79.236,4	41.616,2	120.852,6
SI-99 SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE	139.158,4	66.833,4	205.991,9
SOMOS K (SI02)	83.428,5	43.515,9	126.944,4
METROBUS S.A.	69.058,3	33.250,3	102.308,7
TOTAL	646.154,0	321.377,7	967.531,7

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.-Subgerencia Económica

De acuerdo con la información reportada por TRANSMILENIO S.A, se evidencia que durante la vigencia de 2013, hasta junio de 2014, a los operadores de las fases I y II se le realizaron pagos en cuantía de \$967.531.7 millones de pesos por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en la operación troncal.

De lo anterior, se evidencia que el Concesionario SI-99 operador de la Fase II, es quien ha obtenido mayores pagos por la prestación de la operación troncal por valor de \$205.991.9 millones de pesos.

**Grafica No 3
COMPORTAMIENTO DE LOS PAGOS REALIZADO AS LO OPERADORES FASE I y II vigencia 2013-2014**



Fuente: : Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.-Subgerencia Económica

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se evidencia en el gráfico anterior, los pagos realizados a los operadores troncales fases I y II presentan un comportamiento que oscila entre los 50.000 y 60.000 millones mensuales pagados en promedio.

A pesar de haberse realizado los Otrosí-modificatorios a los contratos de Concesión para la operación troncal en cita, el Distrito ha venido realizando transferencia de recursos vía Fondo de Contingencias para garantizar el pago del servicio a los operadores en cuantía de \$89.100.0 millones de pesos para la vigencia 2013.

En el año 2014 el Distrito ha transferido \$178.000 millones² de pesos para atender las obligaciones contraídas en la ejecución de los contratos de operación troncal y corresponden a la fase III del SITP.

1.1.2 Hallazgo Administrativo por diferencias presentadas en los pagos realizados a los Concesionarios de acuerdo con la información suministrada por TRANSMILENIO S.A y las fiduciarias de Occidente y GNB correspondientes a las vigencias 2013 y 2014.

Se circularizó con las fiduciarias de Occidente y GNB los pagos realizados a los operadores por las vigencias 2013 y lo que va del año 2014, presentándose las siguientes diferencias tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No 6
PAGOS OPERADORES FASES I y II**

En Pesos (\$)

OPERADOR	PAGOS FIDUCIARIA GNB AÑO 2013	PAGOS SEGÚN TRANSMILENIO 2013	DIFERENCIA	PAGOS FIDUCIARIA GNB AÑO 2014 (EN-JUN)	PAGOS SEGÚN TRANSMILENIO 2014 (EN-JUN)	DIFERENCIA
FASE I Y II						
EXPRESS DEL FUTURO	92.955.610.218	92.761.224.003	194.386.215	42.763.970.458	44.131.871.823	(1.367.901.365)
TRANSMASIVO S.A.	107.706.620.526	107.095.583.515	611.037.011	52.231.554.675	53.890.675.011	(1.659.120.335)
CIUDAD MOVIL (SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO)	75.673.294.917	75.415.497.161	257.797.756	37.009.787.240	38.139.291.183	(1.129.503.943)
CONEXIÓN MOVIL	79.665.216.540	79.236.392.053	428.824.487	40.285.138.273	41.616.234.577	(1.331.096.304)
SI-99 SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE	139.785.207.663	139.158.407.613	626.800.050	64.531.638.501	66.833.444.448	(2.301.805.947)
SOMOS K (SI02)	83.847.230.303	83.428.547.478	418.682.825	42.170.431.087	43.515.888.764	(1.345.457.677)
METROBUS S.A.	69.224.435.877	69.058.327.199	166.108.678	32.142.259.756	33.250.340.910	(1.108.081.154)
SUBTOTAL	648.857.616.044	646.153.979.021	2.703.637.023	311.134.779.990	321.377.746.715	(10.242.966.724)

Fuente: Información reportada por Fiduciaria GNB y Transmilenio S.A.

Elaboró: Equipo auditor visita fiscal Transmilenio

² Recursos transferidos al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No 7
PAGOS OPERADORES FASES III**

En Pesos (\$)

FASE III	PAGOS FIDUCIARIA DE OCCIDENTE AÑO 2013	PAGOS SEGÚN TRANSMILENIO 2013	DIFERENCIA	PAGOS FIDUCIARIA DE OCCIDENTE AÑO 2014 (EN-MAY)	PAGOS SEGÚN TRANSMILENIO 2014 (EN-MAY)	DIFERENCIA
ORGANIZACIÓN SUMA S.A.S.	16.417.722.210	17.147.456.995	-729.734.785	15.234.579.390	15.774.541.051	-539.961.661
CONSORCIO EXPRESS S.A.S.	98.938.891.330	103.540.400.205	-4.601.508.875	95.523.516.853	97.289.548.231	-1.766.031.378
GMOVIL S.A.S	57.910.970.131	60.461.403.355	-2.550.433.224	43.311.021.872	44.830.579.469	-1.519.557.597
EMPRESA DE TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A.S ETIB	31.604.414.023	32.948.999.499	-1.344.585.476	37.402.567.123	39.970.569.498	-2.568.002.375
PROMESA DE SOCIEDAD MASIVO CAPITAL S.A.S.	27.978.467.035	29.129.239.312	-1.150.772.277	36.663.149.485	37.947.460.701	-1.284.311.217
TRANSPORTE ZONAL INTEGRADO S.A. TRANZIT S.A.S.	19.271.905.104	20.092.690.641	-820.785.537	22.418.319.435	23.243.146.714	-824.827.279
COOBUS	17.219.278.400	18.057.869.127	-838.590.728	7.669.794.837	8.002.242.163	-332.447.327
ESTE ES MI BUS	20.358.498.688	21.453.676.030	-1.095.177.342	23.618.875.793	24.453.461.073	-834.585.280
PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA EGOBUS	7.728.302.625	8.119.496.222	-391.193.597	2.284.732.743	2.380.345.572	-95.612.829
SUBTOTAL	297.428.449.547	310.951.231.386	-13.522.781.839	284.126.557.531	293.891.894.473	-9.765.336.942

Fuente: Información reportada por Fiduciaria GNB y Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo auditor visita fiscal Transmilenio

La información reportada en los cuadros Nos 6 y 7, permite evidenciar para las Fases I y II una diferencia por valor de \$ **2.703.637.023** para la vigencia 2013 y **\$(10.242.966.724)** para la vigencia 2014 (enero-junio); y en Fase III por valor de **\$(13.522.781.839)** para la vigencia 2013, y **\$(9.765.336.942)**, para la vigencia 2014 (enero-mayo); lo que se configura en una observación administrativa.

Mediante oficios No. 2-2014- 11377 y 2-2014-11359 del 22 de julio del 2014 se solicitó a las fiduciarias GNB y de Occidente las explicaciones a las diferencias presentadas con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio- TRANSMILENIO S.A, referente a los pagos.

De conformidad con las respuestas remitidas a este Ente de Control, por parte de las citadas fiduciarias³ se precisó que estas realizan los descuentos tributarios de Ley, tales como Rética, Gravamen a los movimientos Financieros, CREE impuesto creado mediante el decreto No 862 de 2013. Por lo que se justifica y aclara las diferencias presentadas sobre el particular.

Por lo anterior se está Incumpliendo lo previsto en el artículo 2º literal e) y f) de la Ley 87 de 1993, con relación a la inconsistencia en los registros, asegurando la oportunidad y confiabilidad de la información.

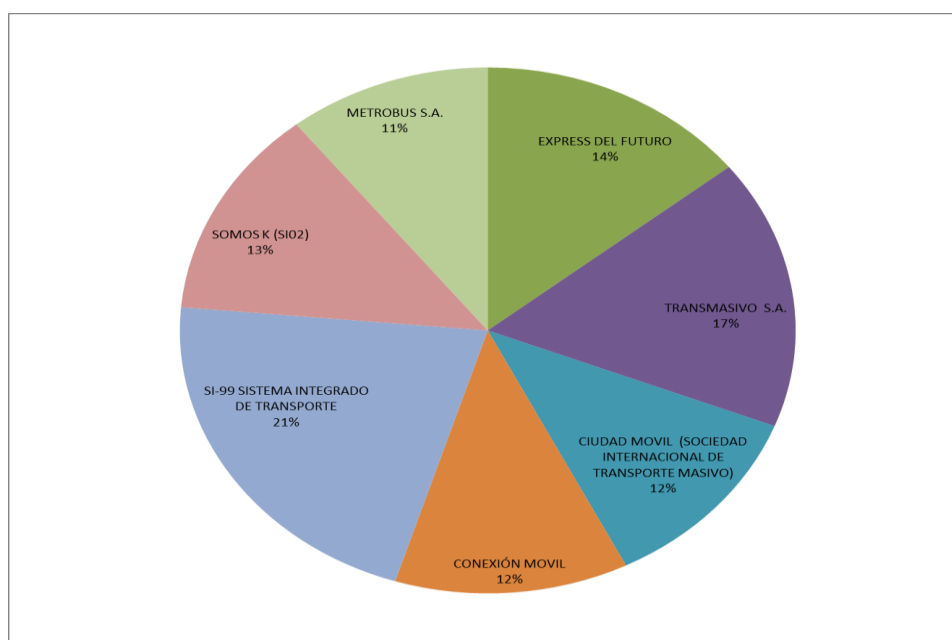
³ La fiduciaria GNB mediante comunicación 0003464 del 25 de julio de 2014, solicitó plazo de 8 semanas para realizar las aclaraciones correspondientes.; y la fiduciaria de Occidente, mediante Oficio FO-DGNF-001-14 del 29 de julio de 2014 informo las razones que se presentan en las diferencias evidenciadas por esta Contraloría.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con el registro anterior se evidencia la falta de control y circularización por parte de la entidad con las entidades fiduciarias

A continuación se observa la participación porcentual de los pagos a los siete (7) operadores del sistema de transporte masivo de las Fases I y II, en la vigencia 2013:

GRAFICA No 4
PAGOS FIDUCIARIA GNB AÑO 2013
PAGOS OPERADORES FASE I Y II

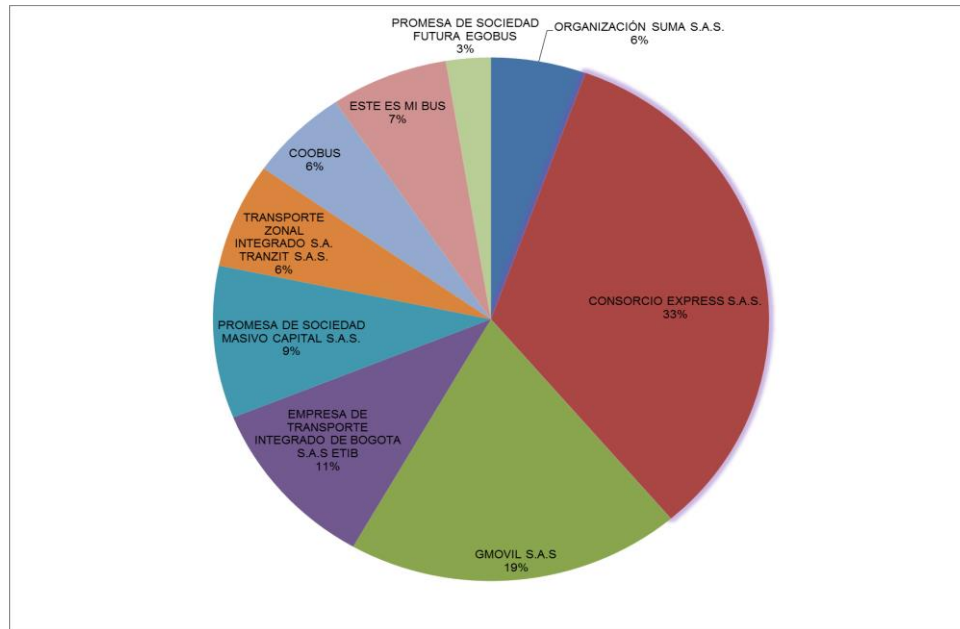


Fuente: Información reportada por Fiduciaria GNB y Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo auditor visita fiscal Transmilenio

En la Fase III de Transmilenio, en la participación porcentual de los pagos en la vigencia 2013, a los nueve (9) operadores del sistema de transporte masivo, se observa cómo se concentra un gran porcentaje en dos (2) operadores: Consorcio Express representa un 33% y GMovil S.A.S. un 19%,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**GRAFICA No 5
PAGOS FIDUCIARIA OCCIDENTE AÑO 2013
PAGOS OPERADORES FASE III**



Fuente: Información reportada por Fiduciaria Occidente y Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo auditor visita fiscal Transmilenio

Esta situación obedece a que estos operadores cuentan con la mayor cantidad de flota: Consorcio Express (251 donde 30 articulados, 157 biarticulados y 64 padrones duales) y Gmovil S.A.S (102 donde 18 articulados, 60 biarticulados y 24 padrones duales).⁴

1.1.3 Etapa de Transición de los otrosí modificatorios a los contratos de concesión de la Fase I y II

De conformidad con las estipulaciones contractuales, del otrosí modificatorio a los contratos de concesión a las fases I y II se previó la necesidad de armonizar los contratos de concesión del actual Subsistema TransMilenio con los del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP. Al igual que los Contratos de Fiducia el manejo de los recursos del Subsistema TransMilenio, con la fiduciaria del Sistema

⁴ Informe No. 7 a Junio de 2014. Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP. Subgerencia Técnica y de Servicios Dirección técnica de BRT. TMSA.*Datos con corte a 31 de mayo de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Integrado de Transporte Público-SITP; así mismo, la migración del Fondo de Contingencias al Fondo de Estabilización Tarifaria –FET del SITP.

Es importante resaltar que para que se realice la integración plena de los dos sistemas, se requiere que se haya realizado la Unificación del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP⁵

La administración manifestó al respecto que la Unificación del medio de pago “*No se ha logrado solucionar completamente por las posiciones encontradas de los operadores de recaudo que han obligado a TRANSMILENIO S.A. a intervenir y poner orden dentro del marco de la Ley*”

1.2 EVALUACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE LAS FASE I y II.

La Contraloría de Bogotá una vez evaluada la información presentada por el Ente Gestor de conformidad a los diferentes requerimientos realizados, evidenció los siguientes resultados:

1.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse expedido el 23 de julio de 2009 el Decreto 309 "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones", solo después de cuatro (4) años se adoptaron las medidas que propenden por su desarrollo.

El 15 de agosto de 2006 el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. expide el Decreto 319 en el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, Decreto 319, el cual presenta, entre otros fundamentos, en su Considerando, lo siguiente:

“Que se requiere para la ciudad un Plan Maestro de Movilidad, orientado a lograr un transporte urbano regional integrado, eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible, en operación sobre una red jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen, incluido el ordenamiento de estacionamientos, con el fin de corregir los problemas presentes de movilidad.”

Este decreto en su Artículo 3, definió el Sistema Integrado de Transporte Público, SITP, así: ***“SITP: El sistema integrado de transporte público comprende las***

⁵ Se entiende que existe unificación del medio de pago cuando el usuario pueda acceder con cualquier medio de pago a todas las estaciones troncales del Sistema Integrado del Transporte Público-SITP

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.”

De igual manera, el Artículo 12 *Estructuración del sistema de movilidad*, del mencionado decreto precisó que el Sistema de Movilidad se organizará teniendo como eje el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. D.C.

Complementario a lo anterior, su Artículo 15 *Integración del Transporte Público*, estableció lo siguiente:

*“El sistema integrado de transporte público **se constituirá a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional** de acuerdo con los principios constitucionales de coordinación y complementariedad, logrando una unidad física para los usuarios del transporte, que les garantice el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia. La base de integración será la siguiente:*

La Secretaría de Tránsito y Transporte es la autoridad de transporte público en Bogotá D. C., en los términos de la Ley, cuya responsabilidad es la definición de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades del transporte y la coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial.

***La empresa TRANSMILENIO S. A., como ente gestor del transporte masivo, tiene la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITPC.** En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De igual modo, respecto del mejoramiento del servicio público, su Artículo 16 estableció lo siguiente:

“Artículo 16 Etapa I. Mejoramiento del Servicio Público y Formulación de Condiciones de Operación Integrada.

Con el fin de obtener un mejoramiento del servicio de transporte público y preparar su integración, en el periodo 2006 y diciembre de 2007, se iniciarán los estudios técnicos orientados a establecer:

- a. La jerarquización de rutas.*
- b. La definición del proceso de modernización de los equipos de transporte.*
- c. La definición de infraestructura.*
- d. La adopción del sistema tarifario.*
- e. La integración del recaudo.”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Igualmente, el aludido Plan Maestro de Movilidad estableció una etapa de transición inicial según su Artículo 19 *Transición*, así:

Para el funcionamiento del SITP se define una etapa de transición inicial de doce (12) meses contados a partir de la fecha de expedición del presente acto. Durante esta etapa la administración distrital tomará las disposiciones necesarias en cuanto a actividades y recursos para la integración operacional del sistema de transporte público.

El 23 de julio de 2009 se expide el Decreto 309 "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones", según lo señalado en su Artículo 1°:

“Artículo 1°.- Adopción del Sistema Integrado de Transporte Público. Adóptese el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO -en adelante el SITP- como sistema de transporte público distrital en la ciudad de Bogotá. En el marco del presente Decreto se establecen acciones para: la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público; las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público; así como para la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y servicio al usuario del sistema.”

Así mismo, de este Decreto 309 de 2009, se definió el SITP como eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá y el respectivo régimen aplicable de conformidad a sus artículos 2° y 3°, así:

Artículo 2°.- Eje Estructurante. De conformidad con lo establecido en el Plan Maestro de Movilidad, el SITP es el eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá. En consecuencia, para todos los efectos se considerará prioritario para la ciudad su desarrollo, expansión e implantación. Dicha prioridad será criterio esencial para la adopción de las decisiones asociadas a la definición, desarrollo e implementación de políticas de transporte e infraestructura vial de la ciudad.

Artículo 3°.- Régimen Aplicable. El SITP de Bogotá, D.C., se estructurará con base en las estipulaciones del Plan Maestro de Movilidad y bajo las condiciones previstas en la regulación del transporte masivo, sus normas reglamentarias, modificatorias y el presente acto administrativo.

En consecuencia, el acceso al servicio público que se prestará a través del SITP requerirá, en todos los casos, de la celebración de contratos de concesión, adjudicados en licitación pública, bajo las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública vigente.

Las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad a que se refiere el artículo 11 de la Ley 336 de 1996 y el Decreto Nacional 3109 de 1997, deberán incluirse con precisión en los respectivos pliegos de condiciones.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así mismo, el mencionado Decreto 309 de 2009 en su Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO*, dispuso lo siguiente:

“Para el logro de los fines del Plan Maestro de Movilidad, además de los establecidos expresamente en dicho Plan, se establecen los siguientes objetivos específicos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, destinados a mejorar la calidad del servicio al usuario:

1. *Mejorar la cobertura del servicio de transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad.*
2. *Realizar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, tanto en forma física como virtual, garantizando su sostenibilidad financiera.*
3. *Racionalizar la oferta de servicios de transporte público.*
4. *Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas de transporte público según función y área servida.*
5. *Modernizar la flota vehicular de transporte público.*
6. *Establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados, que facilite el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a la demanda de pasajeros.*
7. *Integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que permita: La conectividad; la consolidación de la información; la gestión de recaudo, de los centros de control y de la información y servicio al usuario del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO.*
8. *Promover el fortalecimiento y la coordinación institucional de los agentes públicos del sistema.*
9. *Contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana.”*

Igualmente, el dicho Decreto 309 en su Artículo 8°.- *Competencia de TransMilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO*, estableció lo siguiente: *“De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TransMilenio S.A. **como ente gestor del SITP realizará:** La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios **para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.**”*

Durante el año 2011 se efectuaron mesas de trabajo con los concesionarios de la operación troncal de las fases I y II del Sistema TransMilenio a efecto de acordar las respectivas modificaciones contractuales a que hubiera lugar.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Posteriormente, solo hasta el 6 de mayo de 2013 y 21 de junio de 2013 se suscribieron los otrosíes modificatorios a los contratos para la prestación del servicio público de transporte terrestre masivo urbano de pasajeros en el Sistema TransMilenio de las fases I y II.

En consecuencia, a pesar del preciso y claro marco normativo anteriormente relacionado, TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del SITP no desplegó una función administrativa efectiva para lograr la celeridad y oportunidad necesaria para su cumplimiento.

Respecto de la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. 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.”

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 25^o.- *Del Principio de Economía, Numeral 4 que estipula lo siguiente:*

“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 otra parte, se incumple de este estatuto su Artículo 26^o.- *Del Principio de Responsabilidad, sus numerales 1 y 2, así:*

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.

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

1.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. presentó en el Considerando de los Otrosí modificatorios a los los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros en el Sistema TransMilenio, una argumentación que no es aplicable, para justificar la continuación de la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

vinculación de vehículos para la prestación del servicio público del Sistema TransMilenio.

En el Considerando de los Otrosí modificatorios a los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros en el Sistema TransMilenio se presentó, entre otros, el siguiente argumento:

“Que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 105 de 1993, la vida útil de los vehículos destinados a la prestación del servicio público urbano de pasajeros, es de veinte (20) años”

A continuación presenta los siguientes dos (2) párrafos a manera de conclusión:

*“Que los primeros vehículos articulados del Sistema TransMilenio fueron vinculados a la prestación del servicio como flota nueva en el año 2000, lo cual, **para los efectos del presente OTROSÍ hace que tales vehículos, -de acuerdo con la disposición legal referida en el considerando anterior, y atendiendo el cumplimiento de los niveles de mantenimiento de la flota, en los términos exigidos por los contratos de concesión-, continúen vinculados a la prestación del servicio.**”*

***Que ante la necesidad de modificar los contratos de concesión de operación troncal fases I y II, TRANSMILENIO S.A., desde el año 2011 desarrolló mesas de trabajo con los concesionarios de operación troncal fases I y II del Sistema TransMilenio, con el fin de lograr de mutuo acuerdo entre las partes la modificación de tales contratos.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

De lo anterior, se concluye que el Ente Gestor argumenta que la Ley 105 de 1993, en su Artículo 6° dispone que la vida útil de los vehículos destinados a la prestación del servicio público urbano de pasajeros, entre ellos los de transporte masivo, sea de veinte (20) años.

Sin embargo, lo que la Ley 105 de 1993 en su Artículo 6° precisa es lo siguiente:

*“Artículo 6°.- Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de pasajeros y/o mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres **de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto** será de veinte (20) años.” (Subrayado y negrilla fuera de texto.)*

Como se observa el Artículo 6° de la norma citada, se refiere a la vida útil máxima de 20 años, aplicable a los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto, más no se refiere a los vehículos de servicio público masivo de pasajeros, como se pretende hacer ver por parte del Ente Gestor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Teniendo en cuenta que la premisa aludida no es viable, TRANSMILENIO S.A. llega a una conclusión carente de sustento para prolongar la vida útil de los vehículos de transporte masivo urbano de pasajeros en el Sistema TransMilenio de las fases I y II. Por lo tanto, era pertinente adelantar un proceso licitatorio para entregar en concesión la prestación de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, en las áreas que tienen actualmente los mencionados concesionarios de fases I y II.

Para efectos de diferenciar servicio público colectivo, del servicio público urbano de transporte masivo, es necesario señalar lo que dispone la Ley 86 de 1989 *“Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”* en relación a la orientación de la política y la definición del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, de conformidad a sus artículos 1° y 2°, así:

“Artículo 1°.- La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios:

- 1. Desestimular la utilización superflua del automóvil particular.*
- 2. Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tránsito; y*
- 3. **Promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.***

*Artículo 2°.- Para efectos de la presente Ley **se define como sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros** el conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área urbana por medios de transporte sobre rieles u otro modo de transporte.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Seguidamente, el Decreto 3109 de diciembre 30 de 1997 *“Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación”*. Sus artículos 3° y 4° precisaron el concepto de transporte masivo de pasajeros y los componentes que conforman este sistema, así:

“Artículo 3°.- Se entiende por transporte masivo de pasajeros el servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización.”

Artículo 4°.- Para los efectos previsto en la presente disposición el sistema está conformado por los componentes propios del mismo, es decir, por el conjunto de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área de influencia determinada.

Por consiguiente, en relación a la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. 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.”

En este sentido, de la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 24 *Del Principio de Transparencia*, su Numeral 7, que establece:

*“7o. Los actos administrativos que se expidan **en la actividad contractual o 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.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De otra parte, se incumple de esta ley su Artículo 26^o.- *Del Principio de Responsabilidad*, su numeral 2o, así:

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

Se incumple la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3. Así mismo, el numeral 13 *ibídem*, que precisa lo siguiente:

“13. Motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley.”

1.2.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se ha ejecutado la actividad de unificación del medio de pago, condición fundamental para la integración plena entre el Subsistema TransMilenio con el Sistema Integrado de Transporte Público, pese a la suscripción desde hace más de un año, de los Otrosí modificatorios a los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros en el Subsistema TransMilenio.

Entre el 06 de mayo y el 21 de junio de 2013 se realizaron los Otrosí modificatorios a los contratos de Concesión para la operación de las fases I y II para la prestación del servicio público de transporte terrestre masivo de pasajeros

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del Subsistema TransMilenio. En el Considerando de estas modificaciones, entre otros argumentos, se presentaron los siguientes:

“Que los puntos esenciales del acuerdo entre las partes, además de los necesarios para la integración de los dos sistemas, consisten en una reducción de la tarifa por kilómetro, con el objeto de optimizar los costos del Sistema, y una extensión de la vida útil de los vehículos, así como de los kilómetros comerciales de la flota, para efectos de determinar el término de la operación regular de los contratos de concesión.

*Que en desarrollo de lo previsto en el considerando anterior, adicionalmente **es necesario armonizar todos los contratos de concesión del actual Sistema TransMilenio con los del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP,** establecer la transición entre el contrato de Fiducia actual del sistema TransMilenio y el contrato de Fiducia del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, entre el actual Fondo de Contingencias del Sistema TransMilenio y el Fondo de Estabilización Tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, **así como obtener la unificación del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP.***

*...
Que la integración plena de los dos sistemas, se llevará a cabo cuando se produzca la unificación del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Mediante oficio de 16 de julio de 2014 con radicado No. 2014ER18747 la Contraloría de Bogotá solicitó al Ente Gestor responder, entre otras, a la siguiente pregunta:

“1. Cuál es el período de tiempo estimado y la fecha para la terminación del régimen de transición, previo a la unificación del medio de pago del sistema. Justificar la respuesta, presentando los respectivos cronogramas en términos de los contratos de concesión de Fase I y Fase II, período en meses y fecha de terminación del mencionado régimen de transición.”

Atendiendo la anterior pregunta, TRANSMILENIO S.A. mediante oficio de 18 de julio de 2014 con radicado No. 2014EE13585

***“Para TRANSMILENIO S.A. ha sido imposible estimar dicho periodo de tiempo con una precisión razonable,** pues es un resultado que depende de los operadores del Sistema. Por ejemplo, **la unificación del medio de pago,** definida en los otrosíes como aquel hecho que posibilita al usuario a acceder a cualquier estación troncal con cualquier medio de pago de los utilizados en los Sistemas TransMilenio y SITP, **no se ha logrado solucionar completamente por las posiciones encontradas de los operadores de Recaudo,** que han obligado a TRANSMILENIO S.A. a intervenir y poner orden dentro del marco de la ley. La complejidad de lo anterior, confluencia en que*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*debe haber acuerdo de voluntades, lo cual, es precisamente lo contrario con lo que se ha encontrado TRANSMILENIO S.A. No obstante lo anterior, ante los ingentes esfuerzos que ha realizado el ente gestor, se puede corroborar que con cualquier medio de pago de los existentes, se puede ingresar al servicio zonal del SITP, e incluso en las estaciones de Fase III y en parte de las troncales de Fase I y II (**Falta que las estaciones de Fase I y II admitan la tarjeta Tullave**, teniendo en cuenta que en los portales de estas Troncales, ya pueden acceder los usuarios con cualquier tarjeta). (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Como se evidencia, la entidad no ha logrado dirigir, encauzar y enfocar una efectiva gestión frente a los diferentes concesionarios de las fases I y II del Sistema TransMilenio, para la unificación del medio de pago, máxime cuando ella representa una condición básica la integración plena de los dos sistemas.

De otra parte, se debe señalar como aspecto igualmente relevante que el momento en que se efectúe la unificación del medio de pago del sistema, se termina el régimen de transición, contemplados en los siguientes ítems, de los Otrosí modificatorios.

- a) Durante el régimen de transición previo a la unificación del medio de pago, el ajuste mensual de la tarifa técnica del Sistema TransMilenio se hará de conformidad a sus contratos de concesión.
- b) Durante el régimen de transición previo a la unificación del medio de pago, la liquidación y remuneración semanal de los Concesionarios de las fases I y II del Sistema TransMilenio de conformidad con la Cláusula 18 *PARTICIPACIÓN DEL CONCESIONARIO* de los otrosíes modificatorios.
- c) Durante el régimen de transición previo a la unificación del medio de pago, la remuneración de los concesionarios se hará de acuerdo a lo establecido en las respectivas cláusulas de los contratos de concesión. El valor del kilómetro que aplicará para hacer efectivos los desincentivos será el mismo valor de kilómetro que se remunere al Concesionario (Ck), según lo previsto en los otrosíes modificatorios.

De lo anterior se concluye, que no se tenga la certeza de la duración del régimen de transición, por la falta de la unificación del medio de pago, no obstante haberse suscrito los Otrosí modificatorios a los contratos de Concesión para la operación del Subsistema TransMilenio desde hace más de un año. Lo que conlleva a la aplicación permanente del citado régimen.

Resultado de lo anterior, en relación a la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“ARTICULO 209. 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.”

Se contraviene de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26°.- *Del Principio de Responsabilidad*, su Numerales 2, así:

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

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

1.2.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque a pesar a hace más de un (1) año que se suscribieron los Otrosí modificatorios a los los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del servicio público de transporte masivo urbano de pasajeros en el sistema TransMilenio, no se han ejecutado las diferentes actividades de armonización entre estos contratos con los del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP.

El Decreto 309 de julio 23 de 2009 determinó en su Artículo 1° adoptar el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP- como sistema de transporte público distrital en Bogotá, en los siguientes término:

Artículo 1°.- Adopción del Sistema Integrado de Transporte Público. Adóptese el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO -en adelante el SITP- como sistema de transporte público distrital en la ciudad de Bogotá. En el marco del presente Decreto se establecen acciones para: la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público; las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público; así como para la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y servicio al usuario del sistema.

Atendiendo los lineamientos normativos dispuestos por el Decreto 309 de 2009, se suscribieron los Otrosí modificatorios a los los contratos de Concesión de las fases I y II para la prestación del servicio público de transporte masivo urbano de pasajeros en el sistema TransMilenio el 6 de mayo y 21 de junio de 2013.

Las principales modificaciones estuvieron relacionadas con la supresión del índice de pasajeros por kilómetro IPK, el ajuste de la tarifa técnica por variaciones en el Índice de Pasajeros por Kilómetro –IPK y la supresión del factor de redistribución

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

por efectos de la velocidad de operación comercial –Avi; en vez de ello se migra a una equivalencia de pago por kilómetro, conservando el ajuste contractual del costo por kilómetro licitado por variación en la canasta de costos, consiguiendo una equivalencia entre la tarifa técnica del Sistema TransMilenio y la tarifa técnica del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, eliminando los índices que actualmente la afectan, conservando la remuneración contratada.

Así mismo, definidos los aspectos necesarios para la integración de los dos sistemas, se acordó una reducción de la tarifa por kilómetro a objeto de optimizar los costos del Sistema, así como, una extensión de la vida útil de los vehículos, como de los kilómetros comerciales de la flota a fin de definir el término de la operación regular de los contratos de concesión.

Para cumplir los anteriores acuerdos, es requisito armonizar todos los contratos de concesión del actual Subsistema TransMilenio con los del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, realizar la transición entre el contrato de Fiducia actual del Sistema TransMilenio y el contrato de Fiducia del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, la transición entre el actual Fondo de Contingencias del Sistema TransMilenio y el Fondo de Estabilización Tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, y la unificación del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP.

Este Ente de Control a efecto de conocer el avance de la armonización entre los dos (2) sistemas, después de más de un (1) año de suscrito las modificaciones contractuales a los contratos de concesión de la operación de las fases I y II del Subsistema TransMilenio, mediante oficio con radicado No. 2014ER18747 de junio 16 de 2014 le solicitó al Ente Gestor, entre otros aspectos, lo siguiente:

“8. Indicar la fecha estimada de la integración del modelo financiero del SITP presentando los respectivos cronogramas en términos de los contratos de concesión de Fase I y Fase II.

9. Indicar la fecha estimada de la unificación del Fondo de Contingencias con el Fondo de Estabilización Tarifaria, soportando la respuesta en términos de cronograma para la Fase I y Fase II.”

La entidad mediante oficio No. 2014EE13585 de julio 18 de 2014 responde el requerimiento de la Contraloría en los siguientes términos:

Punto 8: “De igual manera que con la unificación del medio de pago, para TRANSMILENIO S.A. es imposible estimar una fecha con una precisión razonable sobre la integración del modelo financiero, ya que su resultado definitivo depende de la voluntad de los operadores de Fase I y II. Tal como se indica en la respuesta relacionada con la anterior pregunta, depende de que

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

todos los operadores de Fase I y II, unánimemente y voluntariamente se vinculen a dicha fiducia.”

Punto 9: “La unificación del Fondo de Contingencias con el **Fondo de Estabilización Tarifaria se logrará en la medida en que se puedan integrar los dos patrimonios en uno solo,** situación que está trabajándose como se puede observar en la pregunta No. 7.” Resaltado y subrayado fuera de texto.

Por consiguiente, en relación a la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. 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.”

Se contraviene de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad*, su Numerales 2, así:

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

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

1.2.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse pactado en los Otrosí modificatorios a los los contratos de concesión de la operación de las fases I y II en el sistema TransMilenio, un aumento de 240.000 kilómetros para determinar la exclusión de vehículos y el plazo de los contratos, no se incluyó en estas modificaciones una actualización al plan de gestión ambiental para los diferentes sitios de operación y gestión de la flota y un programa de autorregulación para los vehículos vinculados a la operación del SITP aprobado por la autoridad ambiental.

Los Otrosí modificatorios a los los contratos de Concesión de la operación de las fases I y II en el sistema TransMilenio, acordaron modificar el plazo de los contratos. La modificación se refirió principalmente a lo siguiente:

“La etapa de operación regular, comprendida entre la fecha determinada por TRANSMILENIO S.A. para el inicio de la operación regular y el momento en el cual el kilometraje en servicio promedio de uso de la flota alcance un millón noventa mil kilómetros (1.090.000) kms.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Teniendo en cuenta que los contratos de Concesión de la operación de las fases I y II en el Subsistema TransMilenio, establecieron en la respectiva cláusula sobre “Plazo del contrato en la etapa de operación regular”, que comprende la fecha de inicio de la operación regular y el momento en el cual el kilometraje en servicio promedio de uso de la flota alcance 850.000 kilómetros, con las modificaciones analizadas, se incrementó este ítem de uso de flota en 240.000 kilómetros, que viene a ser aproximadamente tres (3) años más de plazo contractual.

De otra parte, en relación con la cláusula de Exclusión de Vehículos, los Otrosí modificatorios, establecieron, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Una vez los vehículos lleguen a un millón de kilómetros (1.000.000 kms) por odómetro, el CONCESIONARIO deberá acreditar ante TRANSMILENIO S.A., dentro de los noventa (90) días siguientes, mediante certificación emitida por un tercero idóneo, que los vehículos fueron sometidos a las reparaciones preventivas y/o correctivas “overhaul”, en la cual conste que el funcionamiento de los vehículos se encuentra adecuado a los términos exigidos en el presente contrato y que los mismos ofrecen condiciones de seguridad para los usuarios.

...
Sin perjuicio de lo anterior, TRANSMILENIO S.A. podrá excluir del servicio, sin indemnización alguna, los vehículos que presenten una o varias de las siguientes situaciones:

- *Haber recorrido más de un millón doscientos cuarenta mil kilómetros (1.240.000)”*

Atendiendo la ampliación del plazo contractual y los términos de exclusión de vehículos, revisados los Otrosí modificatorios a los contratos de concesión de las fases I y II del Subsistema TransMilenio, no se encuentra la exigencia de incorporar una actualización al Plan de Gestión Ambiental, para los diferentes sitios de operación y gestión de la flota, además de no contar con un programa de autorregulación para los vehículos vinculados a la operación del SITP aprobado por la autoridad ambiental.

En consecuencia, se transgrede el Artículo 5° *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO*, Numeral 9°, del Decreto 309 de 2009, que dispone lo siguiente:

“Artículo 5°.- Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. Para el logro de los fines del Plan Maestro de Movilidad, además de los establecidos expresamente en dicho Plan, se establecen los siguientes objetivos específicos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, destinados a mejorar la calidad del servicio al usuario:

- ...
9. Contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Derivado de lo mencionado anteriormente, en relación al cumplimiento de la función administrativa, se infringe la Constitución Política en su Artículo 209 que se cimienta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. 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.”

Se contraviene de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad*, su Numerales 2, así:

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

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

1.2.6. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque para la integración plena de los contratos de concesión de la operación de las fases I y II en el Subsistema TransMilenio con el Sistema Integrado de Transporte Público se acordó mediante los otrosíes modificatorios respectivos, modificar, entre otros aspectos, la remuneración a sus agentes, decisión que a la fecha, pasado un (1) año en que se suscribieron los Otrosíes modificatorios a los los contratos de Concesión mencionados, no se ha podido implementar toda vez que no se ha unificado el medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público.

En el considerando de los Otrosí modificatorios de los contratos de Concesión de la operación de las fases I y II del Subsistema TransMilenio, se incluyeron entre otros los siguientes argumentos:

*“Que con la entrada del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. – SITP, **se implementa un esquema de Tarifa al Usuario diferenciado por tipo de servicio y cobros marginales por transbordo entre servicios**, válido en un lapso de tiempo determinado, tarifas diferenciales por tipo de usuario, y abierto a tarifas diferenciales y descuentos que defina la administración distrital.*

*Que por lo tanto, **el usuario podrá cargar su medio de pago con unidades de transporte en todas las estaciones y portales del Sistema, puntos de venta externos, y demás canales de comercialización que se implementen**, y emplear dichas cargas para utilizar cualquier tipo de servicio en el Sistema Integrado de Transporte Público.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*Que por esta razón, se hace necesario remunerar a los agentes del Sistema en función de la utilización efectiva del servicio y no de las cargas del sistema, **puesto que éstas no se asocian con el uso exclusivo del sistema troncal.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Atendiendo lo anterior, las modificaciones contractuales mencionadas establecieron en su Cláusula Décima en los contratos de Fase I y Cláusula Décimo Segunda en los contratos de Fase II, la relativa a la Tarifa Técnica del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP y la Remuneración a sus Agentes.

La Cláusula (18 para Fase I, 29 para Fase II) de la modificación contractual establece un periodo de transición en la cual se verifica que antes de la unificación del medio de pago, la remuneración a los concesionarios se realizará de conformidad a su contrato inicial:

“PARÁGRAFO PRIMERO.- Durante el periodo de transición previo a la unificación del medio de pago, la remuneración de los concesionarios se realizará de la siguiente forma:

La liquidación se hará de acuerdo a lo establecido en la cláusula 78 del contrato XX de 2000. *Una vez realizada esta liquidación, el concesionario autoriza al Ente Gestor a ser remunerado de acuerdo con las fórmulas expresadas en la presente cláusula...”* (Subrayado y negrilla fuera de texto.)

Teniendo en cuenta que ha transcurrido más de un (1) año en que se firmaron los Otrosí modificatorios a los contratos de Concesión mencionados y no se ha podido implementar en razón a que no se ha unificado el medio de pago, se evidencia que la gestión de la entidad no ha sido diligente y oportuna, ocasionando el que a la fecha no se cuente con la integración plena de los contratos de Concesión de la operación de las fases I y II en el Subsistema TransMilenio con el Sistema Integrado de Transporte Público.

De lo mencionado anteriormente, en relación al cumplimiento de la Función Administrativa, se infringe la Constitución Política en su artículo 209 que se cimienta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. 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.”

Se contraviene de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad*, su Numerales 2, así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“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.”

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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANEXO

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	7		1.1.2 - 1.2.1 - 1.2.2. - 1.2.3.- 1.2.4.- 1.2.5. - 1.2.6. -
2. DISCIPLINARIOS	6		1.2.1. - 1.2.2. - 1.2.3 - 1.2.4.- 1.2.5. - 1.2.6.-
3. PENALES			
4. FISCALES			
4. Contratación - Obra Pública			
Contratación			
Prestación de Servicio - Contratación			
Suministros			
Consultoría y otros			
Gestión Ambiental			
Estados Financieros			
TOTALES (1,2,3 y 4)	7		