

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 260

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD S.D.M. Y EMPRESA DE  
TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO- TRANSMILENIO S.A.

Período Auditado 2012-2015

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

BOGOTÁ, OCTUBRE DE 2015

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD S.D.M. Y EMPRESA DE  
TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO- TRANSMILENIO S.A.

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	LIGIA INÉS BOTERO MEJIA
Director Sectorial de Fiscalización	FABIO ANDRÉS POLANÍA ZENNER
Subdirector de Fiscalización	JOSE LUIS LEÓN ÁLVAREZ
Asesor	DORIS CLOTILDE CRUZ BLANCO
Gerente	MARTHA JANETH SALINAS PARRA
Equipo de Auditoría	OLGA LUCIA REYES HERNANDEZ MARTHA JULIETA ESCOBAR MUÑOZ JORGE ENRIQUE CAMELO CALDERON YANETH CRISTINA GARCIA PABON DAGOBERTO CORREA PIL LARITZA MARTINEZ RODRIGUEZ GLADYS MARTINEZ DIAZ ANA CAROLINA MORENO JORGE EFRAIN LAVERDE ENCISO

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	9
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA .....	13
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	14
3.1. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO – SITP. ....	14
3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de CUARENTA MIL CIENTO VEINTE TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$40.123.608.969), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), por el periodo comprendido entre el 22 de Diciembre de 2014 y el 30 de Abril de 2015, en aplicación del Decreto 356 de 2012, <i>"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> 16	
3.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor DOSCIENTOS OCHENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$280.594.200.000), en razón a que Transmilenio S.A. incurrió en un mayor valor en la implementación del SITP con respecto a los SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$732.000.000.000) que fueron presupuestados técnica, financiera, económica y jurídicamente por el Distrito Capital. ....	27
3.2. GESTION DE TRANSMILENIO S.A. EN LA COMUNICACIÓN, CAPACITACION E INFORMACION AL USUARIO DEL S.I.T.P- .....	62
3.2.1 Hallazgo administrativo al evidenciar ineficiencia en la planeación de los recursos destinados para la capacitación, información y atención al usuario del SITP, los cuales no corresponden con lo establecido por la Administración Distrital, observándose una alta diferencia con el presupuesto aprobado y liquidado. ....	64
3.2.2. Hallazgo administrativo <i>con presunta incidencia disciplinaria, porque Transmilenio S.A., responsable de la implementación y operación del Sistema Integrado de Transporte Público, no ha solucionado de fondo la problemática de movilidad a los ciudadanos y usuarios, ni ha garantizado plenamente el acceso al servicio en condiciones de óptimas calidad, economía y eficiencia, con miras a alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, económicamente sostenible para los actores del nuevo sistema y accesible en todo sentido a los usuarios; aspectos óptimos con los que se mejoraría la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, acorde con lo establecido por TRANSMILENIO S.A. en su Plan de Desarrollo en consonancia con la Administración Distrital.</i> .....	70
3.3. INTEGRACION MEDIO DE PAGO SITP .....	71
3.3.1. Hallazgo administrativo <i>con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTE PESOS (\$997.920.000), toda vez que Transmilenio tuvo que pagar multas por el incumplimiento en la integración del medio de pago durante los meses de abril a noviembre de 2014, las cuales fueron impuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante Resolución No. 370 del 8 de abril de 2013.</i> .....	71
3.4. PATIOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP .....	77

3.4.1. Patios zonales definitivos.....	77
3.4.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de planeación en las acciones enfocadas al cumplimiento de la construcción de los patios definitivos del Sistema Integrado de Transporte Público, al evidenciarse que faltando un año para vencer los términos de dicha obligación, la Entidad no ha establecido los recursos para la construcción de patios zonales definitivos de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 294 de 2011 y al demostrarse que la Entidad no tiene un cronograma definitivo para el desarrollo de los estudios, diseños y construcción de los patios zonales definitivos. ....	77
3.4.2. PATIOS TRANSITORIOS.....	79
3.4.2.1. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la falta de 12 avales de localización de predios (aval final) de los patios transitorios del SITP, contraviniendo lo estipulado en el “PROCEDIMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PATIOS EN ETAPA DE TRANSICIÓN DEL SITP P-ST-010” y por las inconsistencias presentadas en los avales de la empresa TRANZIT.....	79
3.5. FONDO CUENTA DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO CAPITAL.....	79
3.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$264.000.000) porque la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió con recursos del Fondo Cuenta mediante el Contrato No. 2011-1203, una cubierta para la Plaza de Artesanos – Plaza No 3., adquisición que carece de justificación con las asignación de recursos priorizados por el Artículo 25 del Decreto 309 de 2009, y constituye una erogación ineficiente y antieconómica.....	83
3.5.2. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la destinación de recursos del Fondo Cuenta para el desarrollo de actividades ajenas a la finalidad para la cual fue creado. ....	85
3.6. EVALUACIÓN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.....	86
3.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a que el Ente Gestor ha cambiado en cuatro (4) ocasiones las fechas para terminar los planes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, no ha definido la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, evidenciado falta de planeación, control y diligencia en el cumplimiento de su función como Ente Gestor.....	86
3.6.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor obstruye el proceso de auditoría realizado por la Contraloría de Bogotá al responder el requerimiento de información sobre el plan de implementación actualizado, de forma incompleta e imprecisa.....	87
3.6.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la necesidad de efectuar el plan de implementación del SITP con la oportunidad debida, no existe la debida gestión de la entidad para exigir el cumplimiento de concesionarios para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, para que ingresen a complementar la ruta compartida y el inicio de rutas de forma oportuna.....	89
3.6.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a lo informado desde el comienzo de la ejecución de los contratos de concesión dentro del esquema del SITP en los informes mensuales presentados por la firma consultora LOGIT LOGITRANS sobre los incumplimientos de los concesionarios EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S., el Ente Gestor no desplegó una gestión efectiva para lograr el cumplimiento contractual de los mencionados concesionario.....	92

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

3.6.5.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad a la fecha no ha expedido el respectivo Protocolo de Desvinculación de Flota a efecto de garantizar el cumplimiento de la Cláusula 89 sobre Exclusión de Vehículos de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP. 94	
3.6.6.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque sólo hasta después de diez (10) meses para el caso de COOBUS S.A.S. y de un (1) año respecto de EGOSBUS S.A.S., de haberse excluido los vehículos del reporte de pago, el Ente Gestor decide comunicar la respectiva desvinculación de flota a los mencionados concesionarios. ....98	
3.6.7.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en las comunicaciones donde se decide desvincular toda la flota del componente zonal de los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S., TRANSMILENIO S.A. no es claro y preciso en argumentar la razón de la Exclusión de los Vehículos ni se colocan términos para el retiro y devolución de equipos instalados a bordo al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. ....100	
3.6.8.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en la Junta Directiva del Ente Gestor pese del análisis minucioso del estado de la implementación del SITP y del comportamiento del Fondo de Estabilización Tarifaria- FET, se definió como término el 31 de mayo de 2015 para el retiro definitivo de los buses del Transporte Público Colectivo – TPC, este plazo no se cumplió, evidenciándose falta de concertación y coordinación entre el Ente Gestor y la Secretaría Distrital de Movilidad.....102	
3.6.9.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. desconociendo los resultados de los estudios de estructuración del SITP que soportaron la licitación LP-TMSA-04 de 2009 y los planes de implementación de los operadores del SITP, conceptúa que no existe concurrencia entre la chatarrización y la implementación, evidenciándose falta de comunicación y coordinación entre el Ente Gestor y la autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público.....105	
3.6.10.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque los contratos de concesión para la prestación del servicio del transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, no establecieron un procedimiento en relación a la remuneración específicamente al componente de inversión ante una situación de suspensión de la operación, de una parte, ni a la fecha se han realizado las modificaciones contractuales del caso para incluirlo. ....109	
4.	OTROS RESULTADOS .....	112
4.1.	DERECHO DE PETICIÓN DPC 638-15.....	112
4.2.	DERECHO DE PETICIÓN DPC 920-15.....	123
4.3.	DERECHO DE PETICIÓN DPC 682-15.....	125
5.	ANEXO.....	131
5.1.	CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES.....	131

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores

**MARIA CONSTANZA GARCÍA ALICASTRO y SERGIO PARIS MENDOZA**

Secretaría Distrital de Movilidad y Gerente General

Secretaría Distrital De Movilidad S.D.M. y Empresa De Transporte Del Tercer Milenio Transmilenio S.A.

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de Movilidad S.D.M. y la Empresa De Transporte Del Tercer Milenio- Transmilenio S.A. vigencia 2012-2015, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

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 auditoría desempeño 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 auditoría 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 DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría de desempeño, conceptúa que la gestión en las actividades de carácter transversal, de interés o relevancia auditados, no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia, eficacia y equidad de la gestión fiscal.

De conformidad con el seguimiento realizado a los contratos de concesión celebrados para la *“explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP”*, y el contrato *“de concesión del sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario “SIRCI”*”, se concluye que la gestión adelantada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio- Transmilenio S.A. vigencia 2012-2015, respecto al cumplimiento del Plan Maestro de Movilidad previsto en el Decreto 319 de 2006, la implementación del Sistema Integrado de Transporte público – SITP previsto en el Decreto 309 de 2009, y la planeación y gestión fiscal del Sistema, ha presentado serias deficiencias y por tal motivo este organismo de control estructuró observaciones con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por sistemáticas deficiencias en su implementación.

De la misma forma, la Ley 105/1993, y los precitados decretos, establecieron los parámetros y componentes en los cuales sería implementado el Sistema Integrado de Transporte Publico SITP, previendo las fases mediante las cuales se dispondría la implementación del mismo, desafortunadamente a la fecha, no ha sido posible la integración tarifaria y operacional.

Vale decir, que el programa de solución al problema del transporte máximo de la ciudad objetivamente está constituido por cuatro fases, supeditados a unos plazos los cuales no fueron cumplidos, como se puede verificar en la ejecución e implementación del mismo.

Se desprende e infiere objetivamente de la interpretación, sentido y alcance de las normas en las cuales descansa y reside la creación del plurimencionado sistema, que este debió haber cumplido con unos requerimientos técnicos, administrativos, económicos, y sociales en cuanto a la calidad del servicio público ofrecido, pero en materia de resultados, se evidencia en alto grado un desarrollo asimétrico y paquidérmico, el cual se desarrolla a continuación.

El resultado del indicador de producción y gestión que maneja TRANSMILENIO S.A.- como ente gestor del SITP, presenta incumplimiento y demora en todos los procesos y adecuación de los mismos en diferentes sectores e instancias.

Por otro lado, con relación al pronunciamiento sobre los hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, la Contraloría de Bogotá D.C. considera pertinente advertir que los hallazgos disciplinarios solamente extienden el conocimiento de la existencia de unos hechos relacionados con los mismos, por lo cual no hay lugar a su valoración. Así, en materia disciplinaria solamente los funcionarios competentes – ente de control disciplinario- ostentan la facultad de valorar los hechos y determinar si estos ameritan el inicio de la acción disciplinaria correspondiente, con la finalidad de calificar la falta, y determinar el incumplimiento de los Deberes Funcionales.

Así las cosas, conforme a los Artículos 2º y 67 de la Ley 734 de 2002, es al operador disciplinario, por tener la titularidad de la acción disciplinaria, al que corresponde determinar si tiene o no competencia para investigar los hechos comunicados, limitándose entonces este órgano de control fiscal a proceder conforme a las previsiones del Artículo 69 ibídem, en cuanto se trata de una "información proveniente de servidor público" y no de queja, que es otro medio distinto para iniciar la acción disciplinaria.

Cuando se está frente al hallazgo disciplinario el auditor deberá dar traslado a la Procuraduría General de la Nación o Personero según el caso en orden a las competencias de los mismos, para que estos se encarguen de determinar si existe algún tipo de responsabilidad.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible; y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C. a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,

  
**FABIO ANDRES POLANIA ZENNER**  
Director Técnico Sector Movilidad

Revisó: Martha Janeth Salinas Parra – Gerente  
José Luis León Álvarez -Subdirector de Fiscalización  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Se realizó seguimiento a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y la contratación, evaluando la gestión fiscal adelantada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. y por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, para establecer si los recursos invertidos (económicos, físicos, humanos, tecnológicos etc.), fueron utilizados de manera eficiente, eficaz, económica y con equidad para su implementación.

Par lograr este fin, se revisó los recursos invertidos en la implementación del Sistema Integrado de transporte Público – SITP, desde el momento en que se firmaron los contratos para la prestación del servicio hasta el 31 de mayo de 2015.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO – SITP.

La Empresa de Transporte del Tercer Milenio-TRANSMILENIO S.A; creada con la expedición del Acuerdo 04 de 1999, reglamentado por Acuerdo 831 del mismo año; le fue asignada la *“gestión, organización, planeación, supervisión, regulación, control y responsabilidad del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes y según las políticas generales que determine la Secretaría de Tránsito y Transporte.”*<sup>1</sup>

El decreto 309 de 2009, adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C; y en el artículo 8º le instituyó a TRANSMILENIO S.A.- como ente gestor del SITP, realizar la planeación, gestión y control contractual del Sistema; así como, del proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios, al igual que de la planeación y control de la operación del Sistema Cable en la ciudad, una vez éste sea implementado.

El decreto en mención, contempló que el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, se implementaría en forma gradual mediante las siguientes fases:

FASE I:	<i>Preparación para la implementación del SITP.</i> Iniciarán los procesos de selección de los operadores zonales y del SIRCI
FASE II:	<i>Implantación gradual de la operación.</i> Implementación del SITP; Integración Operativa, Física, Virtual, del Medio de pago y Tarifaria.
FASE III:	<i>Operación Integrada del SITP.</i> Operación 100% de las rutas Mejora de infraestructura y eficiencias
FASE IV:	<i>Integración con los modos férreos.</i> Integración con el transporte férreo y con otros modos de transporte

Entendiendo que la implementación del Sistema se realizará en 4 etapas, el inicio de la operación del mismo se efectuará de acuerdo con el cronograma de implementación establecido en el Anexo No. 2 del proceso de Licitación Pública LP-TM 04 de 2009; documento que ha sido objeto de varias modificaciones y/o ajustes de conformidad con el grado de avance en los demás componentes que forma parte del sistema como el Plan de implementación Troncal, Zonal y Alimentadora, Sistema Integral de Recaudo, Control e Información-SIRCI, Implantación paraderos,

<sup>1</sup> Artículo 3º Acuerdo 831 de 1999.

Infraestructura, adquisición de predios para la adecuación de los patios garajes y la divulgación y capacitación a los usuarios.

La implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, se encuentra en la fase II, donde el componente de operación zonal fue iniciado entre el 29 de septiembre de 2012 y el 25 de Mayo de 2013, como se muestra en el cuadro siguiente.

**CUADRO 1  
INICIO OPERACIÓN ZONAL SITP**

No. CONTRATO	FECHA SUSC.	CONSESIONARIO	ZONA	INICIO OPERACION
No. 001	12/11/10	ESTE ES MI BUS	CALLE 80	17/10/2012
No. 002	12/11/10	ESTE ES MI BUS	ZONA FRANCA	25/05/2013
No. 003	16/11/10	ETIB	BOSA	10/10/2012
No. 004	16/11/10	GMOVIL	ENGATIVA	29/09/2012
No. 005	16/11/10	COOBUS	FONTIBON	03/01/2013
No. 006	17/11/10	MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	24/01/2012
No. 007	17/11/10	MASIVO CAPITAL	KENNEDY	24/10/2012
No. 008	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	29/09/2012
No. 009	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	USAQUEN	17/11/2012
No. 010	17/11/10	SUMA	CIUDAD BOLIVAR	10/10/2012
No. 011	17/11/10	TRANZIT	USME	20/10/2012
No. 012	17/11/10	EGOBUS	SUBA CENTRO	22/11/2012
No. 013	13/02/11	EGOBUS	PERDOMO	22/11/2012

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.  
Elaboró. Equipo Auditor.

De conformidad con el seguimiento realizado por esta contraloría, la Administración manifestó que este proceso culminaría en el mes de Abril de 2014, es decir, la administración estimó un tiempo de 18 meses para su implementación.<sup>2</sup>

Posteriormente, la Administración manifiesta que ese cronograma de implementación zonal ha sido modificado para su culminación en Agosto de 2014<sup>3</sup>, definiendo nuevas de implementación (diciembre de 2014); sin embargo, la referida fecha no incluye las rutas definidas en el Plan de Acenso Tecnológico-PAT contenido en el decreto 477 de 2013, que contempla la inclusión de nuevas tecnologías en los buses con baja emisiones de gases y CO2 y de mayor eficiencia energética que aplica para el Sistema Integrado de Transporte Masivo, comprendiendo las troncales del Subsistema TransMilenio.

<sup>2</sup> Respuesta de TMSA advertencia fiscal 1000-00687 de 5-02-2013

<sup>3</sup> comunicación 2014EE16046 del 22-08-2014

**3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de CUARENTA MIL CIENTO VEINTE TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$40.123.608.969), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), por el periodo comprendido entre el 22 de Diciembre de 2014 y el 30 de Abril de 2015, en 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"**

#### **Antecedentes.**

Con la expedición el artículo 1º del 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", derogó el artículo 2º del Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, el cual 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>4</sup>

En 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 2  
MARCO TARIFARIO DECRETO 356 DE 2012**

<b>TARIFA</b>	<b>VALOR</b>
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;

<sup>4</sup> El decreto fue Derogado por el art. 6. Decreto Distrital 356 de 2012

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

TARIFA	VALOR
	Mil cuatrocientos pesos moneda legal colombiana (\$1.400,00) para el componente troncal del SITP, en período 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

Fuente: Decreto Distrital 356 julio 23 de 2012.

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Efectuando una revisión 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 exralimitación en el ejercicio de sus funciones*”.
- Igualmente, el ARTICULO 123º de la C.P.: establece que “*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*”.

El marco Constitucional contempla el “*mecanismo de control destinado a evitar la arbitrariedad, brindar seguridad jurídica, garantizar la integridad del patrimonio 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>5</sup>*

Con relación 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*”,

<sup>5</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”**

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).

- 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 que 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 309 de 2009, en su artículo 21.3., establece igualmente como principio el de Sostenibilidad, según el cual: *“El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados. En todo caso, el modelo financiero del SITP deberá remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio”*.

En el artículo 21.5 que *“el diseño tarifario estará abierto a la implementación de tarifas para grupos poblacionales específicos, siempre y cuando se asegure una fuente presupuestal independiente de los ingresos corrientes del SITP y no se perjudique a los usuarios del servicio y la sostenibilidad financiera del sistema, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo”*.

- Con 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 BOGOTA PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO”* 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:

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 Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- y el Fondo de Estabilización Tarifaria – FET- tendría la implementación del modelo tarifario propuesto por la Administración, determinando lo siguiente:

#### 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 TansMilenio 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 de los efectos fiscales con la reducción de la tarifa, de conformidad con el modelo propuesto por el señor Alcalde, generaron un impacto en el Sistema para la vigencia 2012 de **\$52.824 millones**; vulnerando lo previsto en el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, que establece la tarifa del usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros será integrada, debiendo cumplir con los principios de auto sostenibilidad y costeabilidad de la tarifa; y 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 a su vez, considerar 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”**. Igualmente, fundamentó las decisiones administrativas adoptadas en el numeral 2 del Decreto 324 de junio 29 de 2012; estableciendo: *“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 citado anteriormente, determina 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).*

En tal virtud, se resalta que las conclusiones incluyen las directrices que debían 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. Por ende, el referido estudio no constituye un simple anexo sin alguna relevancia técnica, sino el **estudio técnico** que garantizaba el cumplimiento de los principios de sostenibilidad y costeabilidad del Sistema; el instrumento de planeación y gestión fiscal que permitía la funcionalidad del sistema con la racionalización de los recursos; la valoración económica y financiera del esquema tarifario que determinaba la tarifa de usuario mínima, impidiendo incurrir en erogaciones ineficientes o antieconómica; y constituía la estrategia jurídica, económica, técnica y financiera competente para cristalizar la operación del sistema a un precio equitativo y ecuánime.

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, sin embargo, la Administración Distrital pretermitió las perspicuas directrices puntualizadas en el estudio técnico, desplegando una gestión fiscal contraria a los principios de la economía y eficiencia consagrados en el artículo 276 de la Constitución Política.

Sobre este mismo tópico, específicamente en lo relacionado con el marco tarifario para el sostenimiento del Sistema, el artículo 2º del Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, 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, y una erogación injustificada, ineficiente y antieconómica, circunstancia que vulnera 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 fuera de texto), lo que permite concluir que la Administración Distrital no podía, mediante decreto, establecer subsidios generalizados a los usuarios de Sistema Masivo de Transporte Público de la Ciudad.

Al respecto, 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:

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

*“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 postulados del estado social de derecho o se encuentren expresamente autorizadas por la Carta.*

(...)

*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.”*

Del mismo modo, el artículo 2 de la RESOLUCIÓN 0012333 de 2012 del Ministerio de Transporte *“Por la cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades*

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

territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros”, estableció el modelo de que se debía contener:

*“El sistema tarifario a aplicar - tarifas diferenciales, segmentadas, subsidiadas.*

*Los indicadores que sustentan el sistema tarifario y su impacto.*

*Las variables de elegibilidad aplicadas.*

*Los mecanismos previstos para maximizar el potencial social y minimizar los errores de inclusión y de exclusión al momento de determinar a los beneficiarios de la medida, asegurando la mayor focalización en la **selección del grupo o grupos objetivos** de la tarifa o subsidio.” (Resaltado y subrayado fuera del texto).*

A su vez, el Decreto 603 de 2013, “Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público (SITP)” está únicamente dirigido a atender “la población beneficiaria del incentivo será las personas mayores de 16 años registradas en las bases de datos del SISBEN metodología III, que dispone la Secretaría Distrital de Planeación y cuenta con puntajes entre 0 a 40 puntos.”;

El citado Decreto, al igual que la demás normatividad expedida para tal efecto, incumple lo ordenado en la Resolución 0012333 de 2012, expedida por el Ministerio de Transporte, especialmente, con el contenido del artículo 2 “(...). Los mecanismos previstos para maximizar el potencial social y minimizar los errores de inclusión y de exclusión al momento de determinar a los beneficiarios de la medida, asegurando la mayor focalización en la **selección del grupo o grupos objetivos** de la tarifa o subsidio.” (Resaltado fuera del texto).

A continuación, se presenta cronológicamente, la normatividad para la fijación de la Tarifa Usuario-TU a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, expedida por la Administración distrital desde su implementación hasta el año 2015.

**CUADRO 3**  
**NORMATIVIDAD PARA LA FIJACIÓN DE LA TARIFA USUARIO-TU**

		COMPORTAMIENTO DE TARIFA JULIO DE 2012- AGOSTO DE 2015								
		Decreto 356 de 2012		Decreto 603-2013		Decreto 442 de 2014		Decreto 329 de 2015		
		Vr Tarifa		Vr Tarifa		Vr Tarifa		Vr Tarifa		
HORA PICO	TRONCAL	1.700	1.700	1.700	1.800				1800	
	ZONAL	1.400	1.400	1.400	1.500				1500	
HORA VALLE	TRONCAL	1.400	1.400	1.400	1.500				1800	
	ZONAL	1.400	1.400	1.400	1.500				1500	
TRASBORDO	H. Pico	300	300	300	300				300	
	H Valle	0	0	0	0				0	
ADULTO MAYOR	H. Pico- TRONCAL	1.500	1.500	1.500	1.600				1500	
	H.Valle	1.400	1.400	1.400	1.500				0	
	Zonal	1.250	1.250	1.250	1.350				1350	
SISBEN	(0-40 puntos)			1.700	1.800				1800	
	Descuento			40%	680	50%	900	40 viajes		
								TRONCAL-H. Pico	50%	900
								TRONCAL H. Valle	66%	600
								Zonal	50%	750
		Hora Valle		Hora Valle				Hora Valle		
		Ini. Ope. -5,29 A.M 8,30 A.M-4,29 P.M		Ini. Ope. -5,59 A.M 8,30 A.M.-9,30 A.M. 3,30 P.M. -4,29 P.M.				Ini. Ope.- 5,59 A.M 8,30 A.M.-9,30 A.M 3,30 P.M.-4,29 P.M.		
		7,30 P.M.-C. Operación		7,30 P.M.-C. Operación				7,30 P.M.-C. Operación		

Fuente. Normatividad expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Elaboró. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

Así las cosas, en virtud de lo evidenciado por este Órgano de Control en procesos auditores anteriores, los Decretos Distritales referenciados en el precitado cuadro, los cuales fijaron la Tarifa usuario TU del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP-; incluido el Subsistema TransMilenio; verbigracia, Decretos 356 de 2012, 603 de 2013, 444 de 2014 y 329 de 2015, generaron menores ingresos al sistema por pretermitir y desconocer las directrices estructuradas en el estudio “Análisis Técnico y Económico para la Fijación de la Tarifa al Usuario del Sistema Transmilenio”, obligando a la administración Distrital a realizar erogaciones injustificadas técnicamente, ineficientes y antieconómicas durante el periodo comprendido entre el 22 de diciembre de 2014 y el 30 de abril de 2015 por calor de **CUARENTA MIL CIENTO VEINTE TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS \$40.123.608.969**; como se detalla en el cuadro siguiente:

**CUADRO 4**  
**MENORES INGRESOS AL SITP Y AL SUBSISTEMA TRANSMILENIO POR APLICACIÓN DEL DECRETO 356 DE 2012 ENTRE EL 22 DE DICIEMBRE DE 2014 Y EL 30 DE ABRIL DE 2015**

Cifras en pesos

VALIDACIONES DE USUARIOS ENTRE EL 22 DE DICIEMBRE DE 2014 Y EL 30 DE ABRIL DE 2015												
Concepto	HORA PICO		VALOR VALIDACIONES USUARIOS HORA PICO	HORA VALLE		VALOR VALIDACIONES USUARIOS HORA VALLE	VALOR TOTAL VALIDACIONES DE USUARIOS H.PICO + H. VALLE	DOMINGOS Y FESTIVOS			TOTAL VALIDACIONES	
	Lunes a Sabado			Lunes a Sabado				Total Validaciones Usuarios	Diferencia	Valor validaciones	Validaciones Usuarios	Valor Validaciones \$
	No. Validaciones normales	Diferencia		No. Validaciones normales	Diferencia							
Fase I y II	121.222.605	50	6.061.130.250	42.694.063	350	14.942.922.050	21.004.052.300	10.216.983	350	3.575.944.050	174.133.651	24.579.996.350

VALIDACIONES DE USUARIOS ENTRE EL 22 DE DICIEMBRE DE 2014 Y EL 30 DE ABRIL DE 2015												
Concepto	HORA PICO		VALOR VALIDACIONES USUARIOS HORA PICO	HORA VALLE		VALOR VALIDACIONES USUARIOS HORA VALLE	VALOR TOTAL VALIDACIONES DE USUARIOS H.PICO + H. VALLE	DOMINGOS Y FESTIVOS			TOTAL VALIDACIONES	
	Lunes a Sabado			Lunes a Sabado				Total Validaciones Usuarios	Diferencia	Valor validaciones	Validaciones Usuarios	Valor Validaciones \$
	No. Validaciones normales	Diferencia		No. Validaciones normales	Diferencia							
Fase I y II Sustituídas	3.956.374	50	197.818.700	1.653.782	350	578.823.700	776.642.400	2.113	350	739.550	5.612.269	782.254.669
Troncal SITP	24.399.258	50	1.219.962.900	8.893.832	350	3.112.841.200	4.332.804.100	2.486.081	350	870.128.350	35.779.171	5.202.932.450
Urbano	63.376.679	50	3.168.833.950	27.699.757	50	1.384.987.850	4.553.821.800	9.308.344	50	465.417.200	100.384.780	5.019.239.000
Trasbordo	10.447.490	200	2.089.498.000	4.765.489	500	2.382.744.500	4.472.242.500	1.338.880	50	66.944.000	16.551.859	4.539.186.500
<b>TOTAL</b>	<b>223.402.406</b>		<b>12.737.243.800</b>	<b>85.706.923</b>	<b>1.600</b>	<b>22.402.319.300</b>	<b>35.139.563.100</b>	<b>23.352.401</b>		<b>4.979.173.150</b>	<b>332.461.730</b>	<b>40.123.608.969</b>

Fuente Información suministrada por Transmilenio S.A. – Comunicación 2015EE10272  
Elaboró Equipo Auditor

En ese orden de ideas, la causa eficiente del daño con incidencia fiscal reside en una gestión fiscal de la Administración Distrital, pretermitiendo los instrumentos de planeación fiscal que racionalizaran los recursos que integran el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP-; incluido el Subsistema TransMilenio; específicamente, la fijación de tarifas que no obedecen a directrices técnicas y financieras que el ente gestor conocía a priori, los cuales eran estudios de consultores con la experticia requerida para determinar el valor de la misma.

No obstante lo anterior, el Distrito profirió decisiones administrativas unilaterales que no obedecen a la viabilidad financiera precisada en el “Análisis Técnico y Económico para la Fijación de la Tarifa al Usuario del Sistema Transmilenio”, incurriendo en fijar un esquema tarifario que desconoce el análisis técnico y económico exigido por los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa.

Lo anteriormente expuesto, contraviene lo establecido en el artículo 2 y 3 de la Ley 105 de 1993, artículo 30 de la 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 los deberes funcionales de la Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario.

Una vez analizada la respuesta de la administración mediante oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015, se confirma el hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, toda vez que los incentivos creados por el Distrito son generalizados, y no se enfocan a un grupo específico y parametrizado, desconociendo un análisis técnico y económico que garantice una gestión fiscal económica y eficiente.

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

Como lo establece el artículo 9 de la ley 105 de 1993, que *“El Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. **En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad.** Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales.”*

De otra parte, el artículo 2 de la RESOLUCIÓN 0012333 de 2012 del Ministerio de Transporte *“Por la cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros”,* estableció que el modelo para fijar las tarifas debe contener:

*“El sistema tarifario a aplicar - tarifas diferenciales, segmentadas, subsidiadas.*

*Los indicadores que sustentan el sistema tarifario y su impacto.*

*Las variables de elegibilidad aplicadas.*

*Los mecanismos previstos para maximizar el potencial social y minimizar los errores de inclusión y de exclusión al momento de determinar a los beneficiarios de la medida, asegurando la mayor focalización en la **selección del grupo o grupos objetivos** de la tarifa o subsidio.”* (Resaltado y subrayado fuera del texto).

Si bien el Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo, contempló en el Artículo 20 sobre el Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos, define como proyecto prioritario el *“mejoramiento de la accesibilidad financiera al transporte público...”* enfocado, entre otros a *“... “establecer y adoptar subsidios y tarifas del transporte público que permitan mayor acceso de la población con menor capacidad de pago, personas en condición de discapacidad y adultos mayores que posibilite a través del transporte público desplazarse a los diferentes sectores del Distrito Capital.”*; en la adopción del Decreto mediante el cual se fija la Tarifa Usuario-TU se ha continuado realizando el descuento generalizado a toda los habitantes del Distrito Capital, situación que va en contravía de lo normado en la RESOLUCIÓN 0012333 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte.

Por lo anteriormente evaluado, para la fijación de la Tarifa Usuario-TU, y los argumentos expuestos por la entidad como respuesta, donde manifiesta que *“la observación sobre la reducción de los ingresos para el SITP, por el periodo comprendido entre el 22 de Diciembre de 2014 y el 20 de Abril de 2015, no puede tildarse como un*

detrimento fiscal, toda vez que el Decreto 309 de 2009, exige que la administración pública determine la tarifa al usuario, por la prestación del servicio de transporte público, teniendo en cuenta **el principio básico de la costeabilidad**”; apreciación esta que no desvirtúa los argumentos constitucionales, legales, jurisprudenciales y técnicos soporte del presente hallazgo el cual mantiene su connotación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

**3.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor DOSCIENTOS OCHENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$280.594.200.000), en razón a que Transmilenio S.A. incurrió en un mayor valor en la implementación del SITP con respecto a los SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$732.000.000.000) que fueron presupuestados técnica, financiera, económica y jurídicamente por el Distrito Capital.**

En primer lugar, es pertinente precisar los presupuestos fácticos y jurídicos del comportamiento de la tarifa técnica para el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP-.

El artículo 20 del Decreto 309 de 2009, estableció sobre la Tarifa Técnica y Tarifa usuario “Se define la Tarifa Técnica del SITP como aquella que, dado un diseño operacional del SITP que busca satisfacer las necesidades de movilidad de los usuarios del transporte público bajo condiciones de eficiencia y estándares de calidad de servicio, indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del Sistema; considerando para cada uno de los agentes prestadores de servicio que intervienen en dicha operación, una adecuada estructura de costos, y una rentabilidad razonable conforme a las condiciones definidas en los pliegos de condiciones.

Se define la Tarifa al Usuario del SITP como el cobro efectivo que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte.

Igualmente, consagró en el Artículo 21 del precitado Decreto, como principios para la determinación de la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP-, los siguientes:

“21.1. Costeabilidad: El modelo tarifario del SITP considerará la capacidad de pago promedio de los usuarios.

21.2. Equilibrio: La tarifa técnica del SITP reflejará permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación que se le imputen en el diseño financiero y garantizará la eficiencia del Sistema.

21.3. Sostenibilidad: El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados. En todo caso, el modelo financiero del SITP deberá remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio.”

En segundo lugar, con relación a los ingresos generados por el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, es pertinente precisar que son administrados por la Fiduciaria de Occidente y provienen de las siguientes fuentes, que se encuentran pactados en el contrato de concesión:

- La consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.
- Los ingresos derivados de explotaciones colaterales del sistema, cuando ello así de determine.
- Las transferencias, pagos, créditos o facilidades de liquidez que lleguen a realizar el Distrito y/o cualquier otra autoridad pública.
- La consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del Subsistema TransMilenio, a medida que los concesionario de las fases I y II se vinculen a la presente fiducia.

A continuación, se muestran los ingresos generados por el SITP y el Subsistema TransMilenio desde julio de 2012 hasta el 4 de junio de 2015

**CUADRO 5**  
**INGRESOS GENERADOS POR EL SITP**  
**JULIO DE 2012 A JUNIO 04 DE 2015.**

Cifras en millones de pesos

DENOMINACION	AÑOS				TOTAL
	2012	2013	2014	2015	
Ingresos por validaciones Troncal Fase I y II	394.380.5	824.669.8	790.691.8	369.174.0	2.378.916.1
Ingresos por validaciones Zonal y troncal Fase III	9.390.0	112.047.7	356.970.8	277.905.0	756.313.5
<b>TOTALES</b>	<b>403.770.5</b>	<b>936.717.5</b>	<b>1.147.662.6</b>	<b>647.079.0</b>	<b>3.135.229.6</b>

Fuente información suministrada por TRANSMILENIO S.A. Comunicación 2015EE14703.  
El año 2015 hasta el 04 de junio

Así las cosas, se aprecia que los ingresos generados a partir de la puesta en operación del SITP hasta junio del presente año, alcanzan los \$756.313.5 millones de pesos.

Igualmente, la cláusula 46 de los contratos de Concesión para la “Explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP.”, definió la tarifa al usuario como el cobro que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte y la diferencia que se presente entre la remuneración a los agentes del Sistema y los ingresos recaudados correspondiente a las validaciones de entrada, serán cubiertos con los recursos

provenientes del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), hasta el monto que permita su utilización.

En tercer lugar, en el mes de marzo del 2012 la Subgerencia Económica de Transmilenio S.A. elaboró el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”*; con el fin de informar el comportamiento de la tarifa técnica para que sirva de fundamento para la fijación de la tarifa usuario, y así informar las decisiones administrativas a adoptar por la Administración Distrital.

Dentro del citado estudio técnico, se establecieron los siguientes criterios y directrices:

*“4. Proyección de la Tarifa Técnica del SITP y necesidades de recursos para el Fondo de Estabilización Tarifaria - FET.*

#### *4.1. Escenario base SITP*

##### *Metodología.*

*Para realizar las proyecciones de implementación y operación del SITP, se parte de un modelo operativo y de transporte proyectado por la Subgerencia Técnica y de Servicios de TRANSMILENIO, el cual a su vez parte de los lineamientos de la Administración Distrital, de la entrega de Infraestructura por parte del Instituto de Desarrollo Urbano —IDU, de las directrices de la Directivas y expertos de la Entidad y de lo establecido en los contratos de concesión para las 13 zonas de operación del SITP y actuales operadores del Subsistema TransMilenio.*

***Con base en el modelo operativo y de transporte, la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO proyecta los costos y gastos de la operación mensual Zonal y Troncal del SITP, así como los ingresos esperados por la venta de unidades de transporte, teniendo en cuenta factores de estacionalidad mensual de demanda, factores de estacionalidad mensual de oferta de kilómetros, variación en las variables macroeconómicas que afectan los costos de los operadores, gradualidad en la implementación del SITP, la tipología de los buses que entran en operación, de la integración entre los diferentes servicios del sistema, y de los niveles de evasión estimados.***

*Con base en las estimaciones de costos, demanda y tarifas al usuario se calcula la Tarifa Técnica del Sistema y las necesidades de recursos para el Fondo de estabilización Tarifaria.*

##### *Supuestos.*

**El escenario base del SITP contempla la implementación gradual de la operación Troncal Fase III y Zonal SITP a partir de julio 2012.**

- **Aumento de \$ 50 pesos en enero 2012, aumento de \$ 100 pesos en enero 2013.**
- Tarifas diferenciales por transbordos entre servicios
- Inicio operación gradual Fase III a partir de junio y del SITP a partir de julio 2012
- Incluye operación Carrera Séptima
- Incluye operación buses biarticulados y padrones duales.
- No incluye operación de vehículos de tecnología limpia, solo diesel.
- Incluye de 10% de subsidio para adulto mayor (Ley 1171 de 2007).
- Se considera evasión del 10% en el 2012 y 2013, y del 5% para los siguientes años

Las tarifas supuestas por tipo de servicio se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 4.1.1 Tarifas por servicio escenario Base SITP

SERVICIO	TARIFA BASE SITP
Urbanas, complementarias y especiales	\$1.450
Troncal	\$1.750
Transbordos	\$500

Fuente: Cálculos propios TRANSMILENIO S.A.

4.2. Tarifa Técnica SITP y necesidades de recursos FET

Resultados 2012 -2015.

La tarifa técnica esperada en el escenario base para los primeros 42 meses de operación del SITP se muestra en la siguiente tabla y en la siguiente gráfica.

Tabla 4.1.2 Tarifa Técnica SITP julio 2012— diciembre 2015

ene-12	feb-12	mar-12	abr-12	may-12	jun-12	jul-12	ago-12	sep-12	oct-12	nov-12	dic-12
0	0	0	0	0	0	1.880,59	1.824,95	1.810,89	1.759,24	1.806,40	1.838,17
ene-13	feb-13	mar-13	abr-13	may-13	jun-13	jul-13	ago-13	sep-13	oct-13	nov-13	dic-13'
2.055,71	1.853,67	1.781,93	1.853,78	1.831,73	1.960,79	1.969,07	1.804,67	1.773,90	1.782,78	1.617,26	1.653,80
ene-14	feb-14	mar-14	abr-14	may-14	jun-14	jul-14	ago-14	sep-14	oct-14	nov-14	dic-14
1.819,74	1.661,10	1.626,45	1.737,05	1.743,10	1.783,12	1.781,01	1.711,04	1.692,54	1.716,19	1.723,65	1.753,61
ene-15	feb-15	mar-15	abr-15	may-15	jun-15	jul-15	ago-15	sep-15	oct-15	nov-15	dic-15
1.928,20	1.759,70	1.733,03	1.800,04	1.774,97	1.839,13	1.833,66	1.762,01	1.747,19	1.772,59	1.780,52	1.820,86

Fuente: Cálculos propios TRANSMILENIO S.A.

**Para el cuatrienio 2012 — 2015 el Fondo de Estabilización Tarifaria requería \$ 732.000 millones en el escenario base, en la siguiente tabla se muestran**

**los requerimientos anuales y los incrementos en las tarifas a los usuarios utilizados** (para mayor información ver anexo No. 1 Necesidades de Recursos FET 2012 — 2015 — Escenario Base).

Tabla 4A.3 Necesidades FET (en millones) y aumentos tarifa usuario

AÑO	FET
2012	\$116.000.
2013	\$390.000.
2014	\$115.000.
2015	\$111.000.
<b>TOTAL 2012-2015</b>	<b>\$732.000.</b>

Fuente: Cálculos propios TRANSMILENIO S.A.

## 5. Conclusiones y Recomendaciones

- Las necesidades de recursos para el cuatrienio 2012 — 2015 que necesitaría el Fondo de Estabilización Tarifaria — FET del SITP se estiman en \$ 732 mil millones, bajo los supuestos antes mencionados, de tal forma que se recomienda solicitar a la Administración Distrital la disposición de los mismos conforme al Acuerdo de Respaldo del SITP.
- Se recomienda realizar aumento tarifario de \$100 pesos en el 2013, buscando la estabilidad del SITP y disminuir las necesidades de recursos adicionales para el FET en años posteriores.”. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

De lo plasmado en el citado estudio, se puede analizar que la proyección para determinar el costo de implementación del SITP arroja un valor total de setecientos treinta y dos mil millones de pesos (\$732.000.000) entre el período comprendido entre 2012 a 2015, equivalente a la cifra de recursos proyectados para inyectar al Fondo de Estabilización Tarifaria.

En ese orden de ideas, el “ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP” estructuró específicamente el valor de recursos requeridos para lograr el objetivo de la integración tarifaria y operacional previsto en el artículo 19 del Decreto 309 de 2009 implementar, previendo el cumplimiento de unas tarifas de servicio mínimas para consolidar la referida implementación a costos eficientes y económicos.

Así, con el objeto de implementar el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP- en su totalidad, el Estudio Técnico estructurado por el ente gestor preveía como requisito sine qua non el aumento de la tarifa usuario de \$50 en enero de 2012 y \$100 en enero de 2013, escenario que nunca cumplió la misma Administración Distrital, toda vez que incumplió las directrices técnicas, financieras, económicas y jurídicas pertinentes, conducentes, oportunas y útiles para implementar el SITP en

condiciones de eficiencia y economía como expresamente lo exige el artículo 267 de la Norma Fundamental, en consecuencia, la gestión fiscal desplegada sin el sustento técnico que debían informar todas las decisiones administrativas adoptadas por el Distrito Capital, generaron un mayor valor en la implementación del SITP que consolida un evidente daño al erario público distrital.

En tal virtud, la decisión administrativa de incumplir y alejarse de las directrices técnicas que preveían las condiciones para implementar el SITP por un valor de setecientos treinta y dos mil millones de pesos (\$732.000.000), generó un mayor costo en su implementación, toda vez que no se respetaron los aumentos mínimos que requería la tarifa del servicio, y obligaron a la Secretaria de Hacienda del Distrito-SHD A transferir recursos en multiplicidad de oportunidades con destino al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET desde el inicio de Operación del SITP hasta el 31 de mayo de 2015, lo cual constituye una gestión fiscal ineficiente y antieconómica por configurar un daño por valor de UN BILLON TRECIENTOS CINCOMIL MILLONES DOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$1.305.272 millones).

Las transferencias realizadas por la Secretaria de Hacienda del Distrito-SHD con destino al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET, se describen a continuación:

**CUADRO 6**  
**TRASFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA A TRANSMILENIO S.A**  
Cifras en millones de pesos

<b>AÑOS</b>	<b>FONDO DE CONTINGENCIAS</b>	<b>FONDO DE ESTABILIZACION TARIFARIA-FET</b>	<b>TOTAL</b>
2012	68.500.0	31.500.0	<b>100.000.0</b>
2013	89.100.0	315.772.0	<b>404.872.0</b>
2014	0	647.800.0	<b>647.800.0</b>
Enero –Mayo 2015	0	310.200.0	<b>310.200.0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>157.600</b>	<b>1.305.272</b>	<b>1.462.872.0</b>

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.  
Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

Bajo esta perspectiva, por un lado el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”*<sup>6</sup>, determinó que los recursos presupuestados por TRANSMILENIO S.A en el (cuatrienio 2012-2015) para la implementación del SITP, específicamente los recursos que se debían transferir con destino al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET para la precitada implementación, ascendían a setecientos treinta y dos mil millones \$732.000 millones de pesos, con la finalidad de atender la diferencia que se presente entre

<sup>6</sup> Numeral 4.2. Tarifa Técnica SITP y necesidades de recursos FET.

la Tarifa Técnica-TT (Costo real de la tarifa de cada usuario) y la Tarifa Usuario-TU (ingresos recaudados por las validaciones de entrada).

Sin embargo, la Administración Distrital al pretermitir e incumplir las directrices económicas y financieras que sustentaban técnicamente la implementación del SITP a precios racionales y equitativos en el pluricitado estudio, obligó a la Secretaria de Hacienda Distrital en el período comprendido entre Julio de 2012 a mayo de 2015, a transferir recursos en cuantía de UN BILLON TRECIENTOS CINCO MIL MILLONES DOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$1.305.272); es decir, se han materializado erogaciones ineficientes y antieconómicas por un valor superior al 100% de los recursos inicialmente presupuestados.

Ahora bien, igualmente se puntualiza que los mayores costos en la implementación del SITP, obedece a todas las deficiencias en que ha incurrido la Administración en la implementación del SITP; especialmente por los incumplimientos presentados por los operadores del servicio y por las reprogramaciones realizadas por el ente gestor en el **cronograma de implementación indicativo** de rutas zonales, el cuál contemplo un término no superior a 24 meses a partir del inicio de operación de cada contrato, el cual ya venció el pasado mes de Diciembre de 2014, y actualmente presenta un nivel de cumplimiento del 60%.

No obstante lo anterior, con la finalidad de cuantificar el daño con incidencia fiscal por las ineficientes y antieconómicas trasferencias realizadas por la Secretaria de Hacienda Distrital al Fondo de Estabilización Tarifaria –FET-, es necesario precisar los pagos a los agentes del sistema –SITP-.

Así pues, los agentes que intervienen en la Implementación del SITP correspondiente a la Fase III son los operadores troncales y zonales; Recaudo Bogotá S.A.S; Fiduciaria de Occidente y TRANSMILENIO S.A.; a continuación se presenta los pagos realizados a cada uno de ellos desde el inicio de operación del SITP hasta el 04 de junio de 2015.

**CUADRO 7**  
**REMUNERACION A LOS AGENTES DEL SITP**  
**FASE III DESDE JULIO DE 2012 AI 04 DE JUNIO DE 2015**

Cifras en millones de pesos

AGENTES SITP		AÑOS					%
		2012	2013	2014	2015	TOTAL	
1	Troncales	20.723.1	97.634.4	178.652.2	114.274.2	411.283.9	20.31
1.1	Zonales	10.006.9	213.082.0	629.969.8	430.233.0	1.283.291.7	63.37
2	Recaudo Bogotá	571.6	81.757.9	108.329.7	52.741.2	243.400.4	12.02
3	Transmilenio S.A.	1.226.4	17.568.4	42.578.7	25.506.5	86.880.0	4.29
4	Fiduciaria de Occidente	1.8	14.9	49.1	17.5	83.3	0.004
<b>TOTALES</b>		<b>32.529.8</b>	<b>410.057.6</b>	<b>959.579.5</b>	<b>622.772.4</b>	<b>2.024.939.3</b>	<b>100.00</b>

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A. Comunicación 2015EE14703  
Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

Se evidencia que el 63% de los pagos realizados a los agentes del SITP, corresponde a los operadores zonales y el 20% corresponde a la operación troncal de la fase III; en consecuencia, la operación del SITP requiere el 83% de los ingresos que genera el sistema, y el ente Gestor participa con el 4% de los pagos que se han realizado, mientras que el operador del recaudo ha percibido el 12% del pago total realizado por la fiduciaria autorizada.

Igualmente, es importante puntualizar que de los ingresos generados por el SITP, en el transcurso de 2015 (enero-junio) por validaciones, apenas alcanza los \$277.905.0 millones de pesos, mientras que en el mismo período a los agentes del sistema se las ha cancelado \$622.772.4 millones, indicando que los costos en que incurre el sistema supera en un 100% a los ingresos generados por el mismo, como se aprecia en el siguiente cuadro.

De la evaluación realizada a continuación se, presenta la situación generada por la operación del SITP, desde su implementación en julio de 2012 hasta el 04 de junio de 2015 así:

**CUADRO 8**  
**INGRESOS GENERADOS POR EL SITP Vs PAGOS REALIZADOS**  
**A LOS AGENTES DEL SISTEMA**

Cifras en millones de pesos

DENOMINACION	2012	2013	2014	2015	TOTAL	%
Ingresos por validaciones Zonal y Troncal Fase III	9.390,0	112.047,7	356.970,8	277.905,0	<b>756.313,5</b>	<b>37</b>
TRANSFERENCIAS FET	31.500,0	315.772,0	647.800,0	310.200,0	<b>1.305.272,0</b>	<b>63%</b>
Pagos Agentes SITP.	32.529,8	410.057,6	959.579,5	622.772,4	<b>2.024.939,3</b>	<b>100</b>

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.  
Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

Del cuadro anterior, se aprecia que los ingresos generados por la operación del SITP sólo aportan el 37% del valor de los pagos que se realizaron a los agentes del mismo, en tanto el Distrito Capital a través de la Secretaría de Hacienda del Distrito ha realizado un desembolso de recursos por el 63% para mantener la operación del Sistema.

**CUADRO 9**  
**DIFERENCIA PROGRAMADO-EJECUTADO SITP**

Cifras en pesos

RECURSOS EJECUTADOS SITP	VALOR
Transferencias realizadas por la Secretaria de Hacienda al FET	1.305.272.000.000
Costos de Implementación SITP estimados por TRANSMILENIO S.A.	(732.000.000.000)
Mayor valor transferido	573.272.000.000

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

RECURSOS EJECUTADOS SITP	VALOR
Valor hallazgos cuantificados y comunicados por la Contraloría de Bogotá referentes al tema de Tarifa	(292.677.800.000)
<b>Mayores Valores Ejecutados</b>	<b>280.594.200.000</b>

Fuente: Transmilenio S.A.

Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

En tal virtud, teniendo en cuenta que este organismo de control ya ha consolidado hallazgos con incidencia fiscal por la rebaja de la tarifa usuario en horas valle y la gratuidad en la implementación del SITP en cuantía de DOCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$292.677.800.000), se estructura una observación con incidencia fiscal por valor de DOSCIENTOS OCHENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$280.594.200.000), cuya cuantía se consolida en la diferencia de los giros efectivamente realizados por la Secretaria Distrital de Hacienda para mantener el Fondo de Estabilización Tarifaria – FET por valor de UN BILLON TRECIENTOS CINCO MIL MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$1.305.272.000.000), y los costos estimados por TRANSMILENIO S.A. para la implementación del SITP el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”* por valor de SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$732.000.000.000), obviamente descontando el valor de los hallazgos fiscales cuantificados y comunicados por este grupo auditor en auditorias anteriores.

Por último, este organismo de control individualiza las siguientes causas eficientes que también sustentan el mayor valor en la implementación del SITP, las cuales reafirman el hallazgo presentado por pretermitir las directrices del sustento técnico previsto en el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”*.

Las causas establecidas en el informe preliminar, no fueron configuradas como posibles observaciones, éstas se establecieron como causas eficientes de los sistemáticos problemas evidenciados en la Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP-.

- (i) Con relación al proceso desintegración física de vehículos, el numeral 2.6 del anexo técnico del proceso licitatorio TMSA-LP-004-2010, estableció la distribución de la flota con vida útil disponible para el SITP; y determinó el porcentaje de la flota a chatarrizar, que se distribuyó de acuerdo con la participación de los concesionarios, así:

**CUADRO 10**  
**PORCENTAJE DE LA FLOTA A CHATARRIZAR POR ZONA**  
**30 DE JUNIO DE 2015**

ZONAS ADJUDICADAS	PORCENTAJE DE AVANCE
BOSA	10,3%
CALLE 80	3,9%
CIUDAD BOLIVAR	6,1%
ENGATIVA	9,4%
FONTIBON	10,6%
KENNEDY	8,2%
TINTAL - ZONA FRANCA	1,7%
PERDOMO	2,4%
SAN CRISTOBAL	12,0%
SUBA ORIENTAL	2,6%
SUBA CENTRO	11,9%
USAQUEN	14,5%
USME	6,3%

Fuente: Anexo Técnico TMSA-LP-004-2010

La cláusula 12 – Etapa Preoperativa, de los contratos de concesión suscritos en noviembre de 2010 por Transmilenio S.A., para LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP, estipula las siguientes obligaciones de los concesionarios, a partir del Acta de Inicio y hasta la expedición de la orden de inicio de la operación por Transmilenio:

“... ”

- *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.*

*Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el CONCESIONARIO 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.*

*En reemplazo del proceso de desintegración física, esta Flota podrá ser vendida a terceros o utilizada en otras actividades, siempre y cuando se garantice que estos vehículos no serán utilizados para la prestación del servicio público de pasajeros en*

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

*el Distrito Capital o en otros municipios del país, salvo que tratándose de éste último caso, o sea sitios diferentes al Distrito Capital, la normatividad vigente lo permita y que exista un concepto técnico de la autoridad de transporte del municipio al que ingresaría el vehículo que así lo autorice”.*

Posteriormente, mediante Otrosí No. 2, suscrito el 11 de marzo de 2011, se modificó el porcentaje de la flota a desintegrar por los operadores del SITP, estableciéndose el siguiente cronograma:

*“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.*

*...”*

En el seguimiento realizado por la Contraloría de Bogotá al cumplimiento de esta obligación, se observa, que el Plan de Desintegración Física de Vehículos depende directamente del Plan de Implementación del Sistema, sin embargo la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM ha modificado a la fecha, en cuatro (4) ocasiones el Plan de Desintegración Física de Vehículos; verbigracia, en diciembre de 2012, enero y septiembre de 2014, y en julio de 2015, como se describe a continuación:

En diciembre de 2012, la Secretaría Distrital de Movilidad actualizó el Plan de Desintegración física de vehículos<sup>7</sup>, estableciendo que durante el período comprendido entre diciembre de 2012 y febrero de 2013, los operadores debían desintegrar el 25% del total de la obligación contenida en el Anexo Técnico del Pliego de Condiciones relacionada anteriormente; y entre enero y agosto de 2014, debían desintegrar un promedio de 800 vehículos mensuales.

Posteriormente, la Secretaría Distrital de Movilidad, actualizó en enero de 2014 el Plan de Desintegración<sup>8</sup>, el cual estableció que entre los meses de enero y agosto de 2014, se desintegrarían en promedio 800 vehículos mensuales, para un total de 6.219 vehículos al finalizar el período.

Debido al incumplimiento por parte de los operadores de las obligaciones contenidas en el Plan de Desintegración, TRANSMILENIO S.A. el 28 de mayo de 2014, inició procesos sancionatorios de imposición de multa para cada una de las trece (13) zonas, con el fin de conminar el cumplimiento de la obligación de

<sup>7</sup> Oficio con radicado No. 2012ER19061 de diciembre 11 de 2012

<sup>8</sup> Oficio SDM-DTI-591-2014 de enero 2 de 2014

desintegrar los vehículos, de acuerdo a los planes elaborados por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM.

Sin embargo, debido a que en los informes realizados por la Subgerencia Técnica y de Servicios de Transmilenio S.A., los cuales dieron origen al inicio de los requerimientos, se presentaron diferencias en las cifras reportadas por la misma dependencia, sobre el proceso de desintegración física de vehículos, y a que en septiembre de 2014 la SDM, , actualizó el Plan de Desintegración *“...la mayoría de los procesos sancionatorios debieron ser terminados por la imposibilidad de la exigencia del cumplimiento de la obligación, dado que la misma no se encontraba vencida ya(sic) adicionalmente el plan de chatarrización con que se inició la acción sancionatorio fue modificado por la Secretaría Distrital de Movilidad ampliando el plazo para ello”*<sup>9</sup>.

Posteriormente, la Administración Distrital expidió el Decreto 190 de mayo 28 de 2015, *“Por el cual se definen los lineamientos para la finalización de la etapa de transición del transporte público colectivo al SITP, establecido mediante Decreto 156 de 2011...”*. A través de este Decreto, se estableció que a partir del primero (1) de junio de 2015, quedaban cancelados todos los permisos de operación de rutas de Transporte Público Colectivo – TPC y que a cambio, se otorgaría un *“permiso de operación temporal y transitorio, para servir las rutas provisionales definidas por TRANSMILENIO S.A.”*. Así mismo determinó, que la Secretaría Distrital de Movilidad, adoptaría a más tardar el 1 de julio de 2015, *“el cronograma de desintegración de vehículos del transporte público colectivo, el cual será **de obligatorio cumplimiento para los operadores del SITP**”*. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La Contraloría de Bogotá, con el fin de establecer el avance en el proceso de desintegración física de vehículos, antes de la adopción del último cronograma por parte de la SDM, solicitó la relación de vehículos desintegrados por operador con corte a 30 de junio de 2015, evidenciándose que transcurridos más de cuarenta (40) meses después de haberse iniciado la ejecución de los contratos, el avance total en el proceso de desintegración de vehículos sólo se encontraba en el 38%, como se relaciona en el siguiente cuadro:

**CUADRO 11**  
**PORCENTAJE DE AVANCE DEL PROCESO DE DESINTEGRACIÓN DE VEHÍCULOS**  
**A JUNIO DE 2015**

CONCESIONARIO	TOTAL FLOTA A DESINTEGRAR 2015	FLOTA DESINTEGRADA A JUNIO DE 2015	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
ESTE ES MI BUS	602	335	56%
GMOVIL	953	605	63%

<sup>9</sup> Oficio 2015EE14637 de julio 29 de 2015

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

CONCESIONARIO	TOTAL FLOTA A DESINTEGRAR 2015	FLOTA DESINTEGRADA A JUNIO DE 2015	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
CONSORCIO EXPRESS	2638	1464	55%
SUMA	684	259	38%
TRANZIT	694	207	30%
ETIB	1156	342	30%
MASIVO CAPITAL	1261	263	21%
COOBUS	1048	165	16%
EOBUS	1686	247	15%
SIN CONCESIONARIO		163	
<b>TOTAL</b>	<b>10722</b>	<b>4050</b>	<b>38%</b>

Fuente: Oficio TMSA-2015EE13139 de julio 9 de 2015  
Elaboró: Equipo Auditor – Contraloría de Bogotá

Según lo informado por la Secretaría Distrital de Movilidad, “...*algunos concesionarios han manifestado que no tienen la obligación de realizar la desintegración en este momento, alegando que la cláusula 12 del contrato, anteriormente citada, establece que la obligación del desintegrar el 90% de la flota a cargo sólo deberá realizarse cuando se logre “la finalización de la integración total del sistema”*<sup>10</sup>, que según lo indicado por TMSA mediante oficio 2015EE12113 de junio 30 de 2015, la integración total del sistema se tiene programada para el 15 de diciembre del presente año.

De igual manera, la SDM indicó que *“lo que plantea dicha cláusula es que el operador debe ir desintegrando gradualmente la flota, **“desde”** el inicio de la operación regular y “hasta” la finalización de la integración, **y no que debe esperar hasta el último día para desintegrar la totalidad de la flota a cargo**, porque ello claramente afecta el proceso de desmonte del TPC y por consiguiente el de implementación del SITP, repercutiendo negativamente en la calidad del servicio de transporte brindado a los usuarios”*.

En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 5° del Decreto No. 190, la Secretaría Distrital de Movilidad adoptó en julio de 2015, un nuevo cronograma de desintegración de vehículos de transporte público colectivo<sup>11</sup>, en el cual se estableció un número mínimo mensual de vehículos a desintegrar por operador, desde el mes de julio de 2015 y hasta el mes de enero de 2016, para un total de 4012 vehículos. Sin embargo, no se incluyeron obligaciones para los operadores COOBUS S.A.S ni EGOBUS S.A.S., toda vez que según lo indicado por la SDM, los cronogramas de desintegración para estas empresas deben ser adoptados de acuerdo con los Planes de Mejoramiento y Recuperación, una vez los mismos sean aprobados.

Cabe resaltar que TRANSMILENIO S.A., se limitó a remitirle el cronograma a cada uno de los operadores sólo hasta el día 17 de julio de 2015, sin indicarles que el

<sup>10</sup> Oficio SDM-DTI-101249-15 de agosto 4 de 2015

<sup>11</sup> Oficio SDM-85709-15 de julio 6 de 2015,

mismo es de obligatorio cumplimiento, tal y como lo estableció el Decreto 190 de 2015.

De acuerdo con la información suministrada por TRANSMILENIO S.A., sobre el número de vehículos desintegrados en el mes de julio de 2015, se observa que sólo se desintegró el diez por ciento (10%) de los vehículos en el mes, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 12**  
**VEHÍCULOS DESINTEGRADOS EN JULIO DE 2015 POR OPERADORES SITP**

CONCESIONARIO	VEHÍCULOS A CHATARRIZAR EN JULIO DE 2015 - Según cronograma SDM	VEHÍCULOS DESINTEGRADOS EN JULIO DE 2015	% CUMPLIMIENTO
ESTE ES MI BUS	32	2	6%
GMOVIL	18	27	150%
CONSORCIO EXPRESS	232	43	19%
SUMA	196	10	5%
TRANZIT	84	0	0%
ETIB	89	0	0%
MASIVO CAPITAL	164	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>815</b>	<b>82</b>	<b>10%</b>

Fuente: Oficios SDM 85709-15 y TMSA 2015EE15497  
Elaboró: Equipo Auditor Contraloría de Bogotá

A pesar que sólo uno (1) de los siete (7) operadores cumplió con el número de vehículos a desintegrar en el mes de julio; verbigracia, Concesionario GMOVIL, como se observa en el cuadro anterior, y a pesar del evidente incumplimiento del cronograma de desintegración, Transmilenio S.A. no ha iniciado ningún proceso sancionatorio que permita el cumplimiento del número de vehículos a desintegrar, porque sólo hasta el 31 de julio de 2015, de acuerdo a lo informado mediante oficio 2015EE15497 de agosto 13 de 2015, “se delegó al Consorcio Concesión Milenio encargado de realizar la interventoría integral del SITP, mediante contrato No. 350 de 2015, realizar el seguimiento al cumplimiento del plan de desintegración 2015 de la flota del TPC” la cual “se encuentra definiendo la metodología y lineamientos necesarios para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento a la obligación de cada uno de los concesionarios del SITP...”

Es necesario indicar que de acuerdo a lo informado por la SDM, las dos siderúrgicas autorizadas – GERDAU-DIACO y Siderúrgica Nacional SIDEAL S.A. -, tienen una capacidad de desintegración de 800 vehículos mensuales. Sin embargo, el hecho que los operadores en el mes de julio sólo hayan desintegrado 82 vehículos, trae como consecuencia que el plazo establecido en el cronograma para culminar el

proceso de desintegración física de vehículos, no sea suficiente debido a la falta de capacidad de las mimas, obligando a una nueva modificación de plazos.

Así pues, TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del SITP, debe usar las herramientas contractuales que permitan garantizar que los operadores cumplan con la obligación de desintegrar vehículos en los plazos establecidos, toda vez que el plan de desintegración física de vehículos afecta en gran medida la implementación del SITP, tal y como lo indicó la SDM mediante oficio SDM-DTI-101249-15, debido a que *“...si estas empresas no desintegran la flota del servicio de transporte público colectivo, los propietarios de dichos vehículos se ven obligados a seguir trabajando en dicho servicio, generando menores usuarios en el sistema, mayor contaminación ambiental, problemas sociales para los propietarios que deben retirarse del servicio, y en general, impidiendo que los beneficios de la integración puedan llegar a todos los usuarios del servicio de transporte público en el Distrito Capital”*.

Con relación a la respuesta por la administración, mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015 sobre la causa del proceso de desintegración física de vehículos, este organismo de control confirma lo manifestado, toda vez que las afirmaciones frente a esta causa se realizaron con base en la documentación remitida por las entidades responsables.

Como primera medida, la entidad en la respuesta al informe preliminar, confirma lo señalado por este Ente de Control, en el sentido que los cronogramas de desintegración se han modificado debido al incumplimiento de los operadores en el número de vehículos que debían desintegrarse. Sobre la afirmación relacionada con la terminación de los procesos de incumplimiento, por la diferencia de cifras presentadas por la Subgerencia Técnica y de Servicios de Transmilenio S.A., tal y como se indicó en el Informe, el Equipo Auditor la extractó del numeral III-CONSIDERACIONES contenido en el documento *“Terminación Proceso Sancionatorio”*, comunicado a los operadores en octubre de 2014.

Respecto a que *“las entidades sólo podrán iniciar procesos de posible incumplimiento cuando estén debidamente soportados con las pruebas pertinentes y las obligaciones establecidas se encuentren vencidas”*, es necesario indicar que el artículo 5 del Decreto 190 de 2015, estableció que el cronograma de desintegración establecido por la Secretaría Distrital de Movilidad –SDM- en julio del presente año, es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores, y de acuerdo a la respuesta remitida por TRANSMILENIO S.A., los contratistas incumplieron el número de vehículos que debían desintegrarse en el mes de julio, por lo tanto, las condiciones para iniciar los procesos sancionatorios ya se encuentran dadas.

Finalmente, frente a *“que se ha conminado a los contratistas para dar curso a las acciones que garanticen el cumplimiento de la obligación...”* es necesario aclarar que en las

comunicaciones remitidas por TRASNILENIO S.A. a los contratistas el 17 de julio de 2015, mediante las cuales da traslado al último cronograma de desintegración, el Equipo Auditor evidenció que no se indicó que el mismo debía ser de obligatorio cumplimiento, tal y como lo estableció el Decreto 190 de 2015.

(ii) La fijación y actualización de la tarifa al usuario por parte de la Alcaldía Mayor no se sujeta a los principios y estructura del sistema tarifario, ni atiende las recomendaciones de los estudios técnicos y financieros de soporte a la actualización tarifaria.

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”* respecto a la fijación y actualización de la tarifa al usuario, estableció en su Artículo 22, lo siguiente:

*“Artículo 22°.- Fijación y Actualización de la Tarifa al Usuario. El Alcalde Mayor fijará mediante Decreto Distrital la tarifa al usuario y sus actualizaciones, con fundamento en la evaluación previa que adelante la Secretaría Distrital de Movilidad del estudio técnico y financiero presentado por el Ente Gestor, la cual se fundamentará en los principios y estructura del diseño contractual, financiero y tarifario adoptado para el SITP.*

*Las actualizaciones de la tarifa al usuario requeridas, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, serán fijadas por el Alcalde Mayor en las oportunidades definidas o requeridas por tal autoridad.*

**Las condiciones de fijación de la tarifa y los supuestos de actualización estarán sujetas exclusivamente a los principios y estructura del sistema tarifario**, y harán parte de los contratos de concesión de los operadores de buses y recaudo, control e información y servicio al usuario del SITP.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El principio de sostenibilidad financiera se incluyó como uno de los orientadores del SITP, al establecerlo en sus Principios de Integración, según lo señalado por el mencionado Decreto 309 de 2009, así:

*“Artículo 6°.- Principios de la integración: La integración del Sistema Integrado de Transporte Público será gradual, de acuerdo con el cronograma que establezcan la Secretaría Distrital de Movilidad y el Ente Gestor con base en lo establecido en el Capítulo V de este Decreto, y se orientará por los principios de progresividad, oportunidad, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad financiera y ambiental, seguridad, calidad, economía, coordinación y complementariedad.”*

Así mismo, el principio de sostenibilidad financiera, es incluido igualmente, en los principios para la determinación de la Tarifa del SITP, de conformidad al Artículo 21 del aludido Decreto 309, cuando precisa lo siguiente:

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

Artículo 21°.- Principios para la determinación de la Tarifa del SITP. Se adoptan como principios básicos para la definición de la tarifa del SITP los siguientes:

21.1. Costeabilidad: El modelo tarifario del SITP considerará la capacidad de pago promedio de los usuarios.

21.2. Equilibrio: La tarifa técnica del SITP reflejará permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación que se le imputen en el diseño financiero y garantizará la eficiencia del Sistema.

21.3. Sostenibilidad: **El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados.** En todo caso, el modelo financiero del SITP deberá remunerar la totalidad de los costos operacionales **en condiciones de eficiencia y equilibrio...** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De otra parte, los estudios técnicos y financieros elaborados por la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A. para sustentar la actualización tarifaria, tienen en cuenta los ingresos y egresos del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP para un período determinado, atendiendo el comportamiento de la demanda y los costos pactados contractualmente, se proyecta entonces la magnitud de los recursos externos requeridos del Sistema.

De conformidad a lo anterior, el 19 de diciembre de 2014, TRANSMILENIO S.A. le remite a la Secretaria Distrital de Movilidad el Estudio Técnico y Financiero de soporte a la actualización tarifaria, donde se estima la necesidad de recursos financieros externos de los Fondos de Estabilización Tarifaria y de Contingencias del SITP para los años 2015-2026, la cual está ajustada a las últimas consideraciones de implementación y comportamiento del sistema.

En el Numeral 6. del mencionado estudio, presentan entre otras, las siguientes conclusiones:

**“A pesar de lo anterior, dados los niveles de los costos del Sistema, las medidas tomadas no han logrado anular por completo las necesidades de recursos financieros para el funcionamiento pleno de la operación, la cual se debe seguir fondeando con parte de los recursos del FET, cuya principal fuente son las finanzas del Distrito Capital.**

Así entonces, **una de las principales recomendaciones del presente documento es mantener incrementos periódicos pero moderados de las tarifas de usuario, a fin de preservar el principio de la costeabilidad y lograr reducir sucesivamente los montos de las necesidades de recursos externos del Sistema.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Partiendo del anterior análisis, el estudio entonces recomienda efectuar incrementos de las tarifas al usuario en los servicios del SITP, a efecto de requerir cada vez menores transferencias financieras externas para la operación del Sistema.

El 14 de octubre de 2014 se expide el Decreto 442 "Por medio del cual se fija la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del Componente Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público SITP - y se modifica el incentivo fijado mediante el Decreto Distrital 603 de 2013." En este Decreto se decide principalmente fijar la tarifa máxima del servicio de transporte masivo del Componente Troncal en \$1.800,00, de lunes a sábado, siempre que éstos días sean hábiles; establecer la tarifa máxima del servicio zonal en \$1.500,00 y la tarifa máxima del servicio de transporte troncal del Sistema en el periodo valle, en \$1.500.00.

A pesar de las anteriores medidas, a continuación se muestran las transferencias realizadas por la Secretaria de Hacienda del Distrito-SHD, con destino al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET desde el inicio de Operación del SITP, hasta el 31 de mayo de 2015.

**CUADRO 13**  
**TRASFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA A TRANSMILENIO S.A**  
Millones de pesos

AÑOS	FONDO DE CONTINGENCIAS	FONDO DE ESTABILIZACION TARIFARIA-FET	TOTAL
2012	68.500.0	31.500.0	100.000.0
2013	89.100.0	315.772.0	404.872.0
2014	0	647.800.0	647.800.0
Enero –Mayo 2015	0	310.200.0	310.200.0
<b>TOTAL</b>	<b>157.600</b>	<b>1.305.272</b>	<b>1.462.872.0</b>

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.  
Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

En el cuadro anterior se observa que desde el año 2012 hasta mayo de 2015 se transfirieron recursos por UN BILLON CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MIL MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS MIL PESOS (\$1.462.872,0 millones), resultado de la transferencia de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MIL SEISIENTOS MILLONES DE PESOS (\$157.600,0 millones) al Fondo de Contingencias y de UN BILLON TRECIENTOS CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$1.305.272,0) al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET.

Complementando lo mencionado anteriormente, en el Acta No. 002-2015 de 25 de febrero y su segunda parte el 3 de marzo de 2015, presidida por el señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., en el cual se presentó el Informe de Gerencia, para tratar

entre otros temas la situación financiera del SITP, la integración del medio de pago, la Implementación SITP, entre otros temas, se observó que se precisaron los siguientes aspectos importantes:

- a) El señor Alcalde Mayor advierte que no se puede mantener un déficit anual del SITP de QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$500.000 millones) cuyo efecto sería recortar proyectos de salud o educación para poder pagarle a los operadores privados de TRANSMILENIO S.A.
- b) El Gerente General del Ente Gestor explica que la entidad ha tomado diferentes medidas para disminuir el déficit, sin embargo el problema viene desde la misma estructuración del SITP.
- c) A lo anterior, el señor Alcalde Mayor expone que durante los tres años de su administración no se han realizado estudios que establezcan las fallas en la estructuración del SITP. Encuentra que se deben tomar medidas de fondo para eliminar la crisis, por lo que requiere que la Secretaría Distrital de Movilidad determine la fecha final de salida del Transporte Público Colectivo (TPC), la cual no puede superar el 31 de mayo de 2015.
- d) La Subsecretaria de Política Sectorial advierte que el SITP no llega a todos los sectores de la ciudad y que existen problemas de cruce de flota.
- e) El señor Alcalde Mayor aclara que la medida de finalizar el TPC se debe tomar con urgencia, toda vez que las reservas sólo alcanzan para cubrir los pagos hasta abril de 2015.
- f) Los miembros de la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A. asistentes aprueban presentar los Estados Financieros a la Asamblea General de Accionistas y proponen que las utilidades del año 2014 y las reservas existentes sean utilizadas para cubrir el déficit por el diferencial tarifario.

De otra parte, si bien es cierto el 21 de agosto de 2015 se expide el Decreto 329, el cual en su Artículo 2° fija la tarifa máxima del servicio de transporte del componente troncal, en el periodo valle, en \$1.800.00, es una medida insuficiente para disminuir de manera importante la transferencia de recursos al fondo de estabilización tarifaria.

Se concluye que la fijación y actualización de la tarifa al usuario no cumple con los principios y estructura del sistema tarifario, especialmente el relativo a la sostenibilidad financiera. De otra parte, no tiene en cuenta las proyecciones de los estudios técnicos y financiero de soporte a la actualización tarifaria, lo cual incide

en que cada vez se requieran más recursos externos para el Fondo de Estabilización Tarifaria, por lo cual la previsión de SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$732.000,00 millones) estimada, se haya sobrepasado a 31 de mayo de 2015, en aproximadamente el 100%.

Con relación a la respuesta por la administración, mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015 sobre la anterior causa, el ente Gestor precisa que los estudios que soportaron la determinación de la tarifa al usuario, contaron con la idoneidad de sus contenidos para la oportuna planeación de los recursos sometido a condiciones de demanda, oferta y los esquemas de remuneración acordados contractualmente; sin embargo, este es un hecho que no cuestiona esta Contraloría.

(iii) Deficiente gestión de TRANSMILENIO S.A. en relación a hacer cumplir de manera oportuna la actividad de unificación del medio de pago que es la condición fundamental para la integración plena entre el sistema TransMilenio con el Sistema Integrado de Transporte Público, toda vez que desde la suscripción de los Otrosíes modificatorios a los contratos de concesión de las fases I y II del sistema TransMilenio, hasta el 1° de septiembre cuando se realizó la unificación del medio de pago, pasaron más de dos (2) años.

Entre el 06 de mayo y el 21 de junio de 2013, se realizaron los otrosíes modificatorios a los contratos de concesión para la operación de las fases I y II en la prestación del servicio público de transporte terrestre masivo de pasajeros del Sistema 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.***

...

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**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.)

A través de oficio de 16 de julio de 2014 con radicado No. 2014ER18747, la Contraloría de Bogotá pidió 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.”*

TRANSMILENIO S.A. mediante oficio de 18 de julio de 2014 con radicado No. 2014EE13585, respondió lo siguiente:

**“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, confluye en que 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.)

Se concluye que el Ente Gestor no logró dirigir una efectiva gestión frente a los concesionarios de recaudo de las fases I y II del Sistema TransMilenio para la unificación del medio de pago, esencialmente cuando ella representa una condición básica para la integración plena de los dos sistemas.

De otra parte, se debe señalar como aspecto igualmente relevante que solo hasta el 1° de septiembre de 2015, cuando se efectuó la unificación del medio de pago del sistema, terminó el periodo del régimen de transición de los siguientes aspectos acordados en los otrosíes 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 remunerare al Concesionario (Ck), según lo previsto en los otrosíes modificatorios.

De lo anterior se concluye que desde que se suscribieron los otrosíes modificatorios a los contratos de concesión para la operación del sistema TransMilenio hasta el 1° de septiembre de 2015, cuando se efectuó la unificación del medio de pago, pasaron más de dos (2) años, que corresponde a un lapso de tiempo considerable como régimen de transición para el ajuste mensual de la tarifa técnica del Sistema TransMilenio; la liquidación y remuneración semanal de los Concesionarios de las fases I y II; y la remuneración de los concesionarios teniendo en cuenta las sanciones o desincentivos.

Con relación a la respuesta por la administración, mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015 sobre la anterior causa, la Entidad explica que no existe en la normatividad, ni en los contratos de recaudo, termino alguno relacionado con *"Unificación del tarjetas"* o *"unificación del medio de pago"* y por ende, carece de sustento la petición para cumplir algo que no había previsto contractualmente; sin embargo, olvida el Ente Gestor las multas impuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte por el persistente problema en materia de accesibilidad al sistema por la no unificación del medio de pago que entre agosto de 2013 a noviembre a 2014, se había girado \$1.214.910.000 por concepto de multas impuestas por la mencionada superintendencia.

(iv) Deficiente gestión de TRANSMILENIO S.A. respecto a que se realicen las actividades de armonización entre los contratos de concesión de las fases I y II del sistema TransMilenio con los del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, pese a que hace más de dos (2) años que se suscribieron los otrosíes modificatorios de los contratos de las fases I y II mencionados.

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 términos:

*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.*

Teniendo en cuenta los lineamientos normativos dispuestos por el Decreto 309 de 2009, se suscribieron los Otrosíes 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, 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 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.

Igualmente, 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 Sistema 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.

Esta Contraloría a objeto de conocer el avance de la armonización entre los dos (2) sistemas, después de más de un (1) año de suscrita las modificaciones contractuales a los contratos de concesión de la operación de las fases I y II del sistema 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 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.”*

Se concluye que la gestión de la Entidad como Ente Gestor del SITP no ha sido efectiva toda vez que no han efectuado las actividades de armonización entre los contratos de concesión de las fases I y II del sistema TransMilenio con los del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, pese a que hace más de dos (2) años que se suscribieron los otrosíes modificatorios de los contratos de las fases I y II aludidos.

Con relación a la respuesta por la administración, mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015 sobre la anterior causa, la Entidad precisa en que su gestión depende de la voluntad de terceros, olvidando que los contratos de concesión de las fases I y II, y el Estatuto General de Contratación otorgan valiosos instrumentos jurídicos para hacer cumplir a los operadores las obligaciones de armonización entre los contratos de concesión mencionados del Sistema TransMilenio con los del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP.

(v) Deficiente gestión de la Entidad respecto de los importantes, graves y persistentes incumplimientos de EGOBUS S.A.S y ECOBUS S.A.S., porque el Ente Gestor no ejerció una efectiva dirección, control y seguimiento tendiente a lograr el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios durante las etapas preoperativa y operativa de conformidad a lo pactado en los respectivos contratos de concesión.

Desde el inicio de los contratos de concesión de COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S., la entidad evidenció serios y múltiples incumplimientos, los cuales básicamente se refirieron a reiterativos incumplimientos en relación al mantenimiento de flota, vinculación de vehículos, vinculación de operadores, la no entrega de información requerida por la Subgerencia Económica para la verificación del mantenimiento al cierre financiero, el cierre financiero y las repetidas quejas y derechos de petición por el incumplimiento al pago de las rentas.

La Contraloría de Bogotá evidenció que el Ente Gestor, no realizó una debida, diligente y oportuna gestión dirección contractual, control y seguimiento frente a los incumplimientos anteriormente mencionados, especialmente cuando atendió los siguientes procesos y actividades:

- a) Procesos de Incumplimiento especificado en los contratos de concesión: Adelantado el proceso de incumplimiento, al momento de tasar la multa, ello no fue posible toda vez que el concesionario no percibía ingresos en el periodo evaluado para ello, esto teniendo en cuenta lo establecido en los contratos de concesión. Así mismo, pese a que la Entidad dejó en firme el acto administrativo que declaró el incumplimiento de los concesionarios, éstos continuaron incumpliendo sus obligaciones contractuales.
- b) Suscripción de Pacto Contractual con COOBUS S.A.S.: Pese a que se acordaron unos términos de cumplimiento, unos plazos y unos requisitos, COOBUS S.A.S. persistió en el incumplimiento.
- c) Aplicación de la figura de compensación estipulada en los contratos: La entidad pese a que los actos administrativos de imposición de multas quedaron en firme, para el pago de éstas, no aplicó la figura de compensación estipulada en los contratos al no descontar el valor de las multas de la participación que ha tenido EGOBUS S.A.S. sobre los ingresos derivados de la ejecución de los contratos de concesión No. 12 y 13 de 2010.
- d) Suspensión de los procesos de incumplimiento adelantados por la Entidad a los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOSBUS S.A.S.: Se suspendieron los procesos de incumplimiento adelantados por la Entidad a los aludidos

concesionarios, sin la observancia de los requisitos previstos en la normatividad vigente.

- e) Suspensión simultánea por más de cuatro (4) meses los procesos sancionatorios a los operadores EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S. al no definirse una metodología coordinada y eficaz entre la Gerencia General y la Subgerencia Jurídica de la Entidad a efecto de conseguir que el Gerente General conociera los mencionados procesos en el menor tiempo posible.
- f) Cesación de actividades de EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S.: La Entidad no cuenta con un oficio, documento, y/o informe donde se tenga conocimiento de la cesación de actividades por parte de los operadores el 9 de mayo y 9 de julio de 2014 respectivamente.
- g) Plan de mitigación y/o neutralización de las consecuencias de la suspensión de actividades de EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S.: El Ente Gestor del SITP pese a conocer sobre la suspensión de actividades de los concesionarios, no expidió el consecuente acto administrativo donde a partir de un diagnóstico de la situación evidenciada y sus consecuencias, resuelva tomar acciones para mitigar y/o neutralizar la cesación de actividades por parte de los concesionarios.
- h) Liquidación forzosa administrativa de CÓNDOR S.A.: El Ente Gestor no desplegó una gestión diligente y efectiva a objeto de evitar que antes que la Superintendencia Financiera de Colombia declarara la liquidación forzosa administrativa de CONDOR S.A. y paralelamente estando en curso procesos de incumplimiento a los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S., esta compañía de seguros respondiera por sus obligaciones como aseguradora en los contratos de concesión No. 05 de 2010 con y No. 12 y 13 de 2010.
- i) Renovación o la sustitución de las garantías que amparaban los contratos de concesión No. 05 de 2010 con y No. 12 y 13 de 2010: TRANSMILENIO S.A. no ha desplegado una efectiva gestión a efecto de obtener por parte de los concesionarios COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S. la renovación o la sustitución de las garantías que amparan los correspondientes contratos de concesión pese a adelantarles procesos de incumplimiento en los respectivos contratos de concesión.
- j) Entrega de los procesos de incumplimiento: La Superintendencia de Puertos y Transporte ordenó la renovación del cargo del representante legal y de los miembros de la Junta Directiva de los Concesionarios COOBUS S.A.S. y

EGOBUS S.A.S. otorgándoles un plazo de seis (6) meses para cumplir con las órdenes impartidas; sin embargo, sólo hasta después de cuatro (4) meses el Ente Gestor les remite copia de lo actuado durante los procesos de incumplimiento.

Por lo expuesto anteriormente, es evidente que la TRANSMILENIO S.A. respecto de los importantes, graves y persistentes incumplimientos de EGOBUS S.A.S y ECOBUS S.A.S., no ejerció una efectiva dirección, control y seguimiento tendiente a lograr el cumplimiento de las obligaciones de los mencionados concesionarios durante las etapas preoperativa y operativa de conformidad a lo pactado en los respectivos contratos de concesión.

Con relación a la respuesta por la administración, mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015 sobre la anterior causa, el Ente Gestor precisa que frente a los operadores EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S., TRANSMILENIO S.A. realizó una debida, diligente y oportuna gestión, dirección contractual, control y seguimiento frente a lo relacionado con la verificación del mantenimiento al cierre financiero; y las repetidas quejas y derechos de petición por el incumplimiento al pago de las rentas; sin embargo, si ello fuera cierto, se reflejaría directamente la gestión de dirección, evaluación y control de la entidad en el cumplimiento cabal y oportuno de los mencionados operadores de los contratos de concesión.

(vi) La entidad no realizó una debida planeación, ni realizó una efectiva gestión para hacer cumplir los plazos inicialmente pactados en los contratos de concesión para la entrega de los planes de trabajo, con la finalidad de lograr la culminación de los planes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, concediendo un plazo adicional de ciento sesenta y cinco (165) días el cual fue modificado en tres (3) oportunidades, así como de haber cambiado los planes de implementación en cuatro (4) ocasiones; y que a la fecha no se tenga certeza de la fecha de su terminación.

Los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, estableció en su Cláusula 12 *ETAPA PREOPERATIVA*, lo siguiente:

*“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.*

*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.*

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

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

*· Plan de Implementación...”*

La Cláusula 22. **OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO**, incluyó el Plan de Implementación inicial en el Anexo 2 de los contratos de concesión, cuyo cronograma de implantación será revisado y actualizado a la firma del contrato. Así mismo, se precisa información sobre el Código de Ruta, Tipo de Ruta, Zona Origen, Zona Destino, Flota Origen, Flota Destino, Mes de Implantación, donde para éste se determinó la implantación desde Marzo de 2011 hasta Octubre de 2011.

Atendiendo lo dispuesto Anexo 2, respecto a que el cronograma, debería ser examinado y ajustado de forma concertada entre el Ente Gestor y los Concesionarios, se llevó a cabo proceso de entrega y revisión de los planes de trabajo. A partir de los planes de trabajo aprobados, se inició un proceso de concertación entre la Entidad y los Concesionarios de Operación, de acuerdo con las actividades relacionadas en los planes de trabajo.

El plan de trabajo general de implementación del SITP, propuesto en términos generales, incluía las siguientes actividades:

- Patios, Terminales y talleres: Operación patio el Dorado, Operación patio 20 de Julio, Operación zonal, Zonas de mantenimiento, Zonas abastecimiento de combustible;
- Respecto de la Flota: Provisión de Flota Usada, Alistamiento de flota, Programa de desintegración física, Provisión Flota Nueva;
- Respecto del SIRCI, Alistamiento SIRCI, Vinculación de Flota, Puntos de venta y recarga de tarjetas, Operación de Estaciones, Instalación de puntos de recaudo;
- En relación al Personal requerido: Capacitación de personal (conductores, mecánicos, técnicos de mantenimiento y operación, entre otros), Vinculación de conductores;
- Programación de servicios de rutas.
- Control de la operación
- Publicidad en la zona.

Los contratos de concesión fijaron en su Cláusula 22. **OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO**, lo siguiente:

*“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*

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

*suscripción del contrato, y periódicamente de acuerdo con el estado de avance de las obras de adecuación de la infraestructura.*

*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.*

*TRASMILENIO S.A. dispondrá de un (1) mes para revisar estos documentos y solicitar al CONCESIONARIO realizar ajustes y correcciones, quien tendrá, a su vez, quince (15) días calendario, a partir del recibió de dicha solicitud, para efectuar las correcciones y ajustes pedidos y volver a presentar el Plan de Trabajo de Implementación de la Operación...”*

A continuación, se aprueba el Otrosí No.1, donde entre otras modificaciones, se modifica la Cláusula 22, acordándose los siguientes cambios:

- a) El inicio de la operación del SITP, el cual se realizará de conformidad al Cronograma de Implementación determinado en el Anexo No. 2, se podrá ajustar, además de lo pactado inicialmente respecto del avance de las obras de adecuación de la infraestructura, de acuerdo con las observaciones y contrapropuesta realizada por los concesionarios.
- b) Se incluye el que a dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la firma del Contrato, el Concesionario entregará a la entidad un primer Plan de Trabajo relativo a un cronograma y sucesión de las actividades de ingeniería de detalle de las rutas asignadas y los terminales zonales y, de considerarse necesario, podrá presentar una contrapropuesta del cronograma de implementación de rutas establecido en el Anexo 2.
- c) Se aumenta en setenta y cinco (75) días desde la fecha de suscripción del contrato de concesión para que el concesionario entregue a TRANSMILENIO S.A. el Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación.

Posteriormente, se aprueba el Otrosí No. 2, donde entre otras cláusulas, se modifica nuevamente la Cláusula 22, pactándose las siguientes modificaciones:

Se aumenta en treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de suscripción del Contrato, el plazo para que el Concesionario entregue a la entidad el Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación, el cual deberá contener el cronograma y secuencia como mínimo de las siguientes actividades necesarias para la implementación de la operación: Terminales Zonales, Vinculación de Flota Usada: Definición de la flota usada a utilizar, Plan de Chatarrización, Pedido de Flota Nueva, Programación de Servicios, Alistamiento de Buses Usados, Vinculación y capacitación de conductores y personal técnico de la operación, Actividades de publicidad de cada zona.

No siendo suficientes las dos (2) anteriores modificaciones respecto de la entrega del Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación, se acuerda efectuar una tercera modificación a través del Otrosí No. 03, en el cual en su Cláusula Cuarta se conviene lo siguiente:

*“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 22. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO, modificada por la Cláusula sexta del Otrosí modificadorio No. 1 y por la Cláusula Cuarta del Otrosí modificadorio No. 2.”*

Por lo anterior, se evidencia que se estuvo modificando el plazo de entrega de los planes de trabajo para la implementación de la operación del SITP en tres (3) oportunidades, acumulando un plazo adicional de ciento sesenta y cinco (165) días, es decir, cinco (5) meses y medio; concluyéndose que no existió la debida planeación, y la efectiva gestión por parte del Ente Gestor para hacer cumplir los plazos inicialmente pactados en los respectivos contratos de concesión para la entrega de los mencionados planes de trabajo.

En la respuesta al Informe Preliminar de la Contraloría, TRANSMILENIO S.A. explica que la modificación de los cronogramas se estableció como un mecanismo de mitigación de los riesgos que afectarían el proceso gradual de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP; sin embargo, no explica el plazo adicional de ciento sesenta y cinco (165) días, es decir, cinco (5) meses y medio en la modificación del plazo para la entrega de los planes de trabajo donde justifique que efectivamente hubo planeación y efectiva gestión.

(vii) Así mismo la causa eficiente de las acciones adelantadas respecto a comunicación y difusión a la ciudadanía por parte de TRANSMILENIO S.A., se evidenció que las acciones adelantadas respecto a comunicación y difusión a la ciudadanía por parte de TRANSMILENIO S.A. no han sido suficientes y oportunas con la gradualidad que se han implementado actividades para que la apropiación y conocimiento respecto del funcionamiento del nuevo Sistema Integrado de Transporte Público, se haya asumido por los usuarios actuales y potenciales, pese a la ejecución importante de recursos para la difusión de la implementación gradual del SITP.

Respecto al aparte, en el primer informe de percepción a disposición de este Ente de Control, con el resultado de una medición efectuada en la semana del 25 al 31 de julio del 2013 por la firma DATEXCO, correspondiente a la aplicación de encuestas a 2.978 usuarios del SITP, se concluyó que la entidad no conocía la percepción de los usuarios sobre el uso del Sistema, las razones de su preferencia por el TPC, sus necesidades con relación a la programación de rutas, paraderos, venta y carga de tarjetas, así como la unificación del medio de pago, entre otros.

Una vez analizada la respuesta de la Administración mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015, a la fecha de corte de este informe, algunos de los aspectos arriba citados continúan presentando inconformidad por parte de los usuarios, reflejando en el incremento de PQRs, acorde con la información suministrada por la entidad mediante oficios Nos. 2015EE13437 de julio 14 de 2015 y 2015EE14022 de julio 22 de 2015 y que se detallada en el presente informe.

De otra parte, se resalta que la Administración no ha ejecutado actividades suficientes, en temas de vital impacto para reforzar las normas establecidas en el Manual de Usuario del Sistema de Transporte Público de Bogotá SITP; y la sensibilización a los usuarios potenciales y actuales sobre aspectos relacionados con la seguridad vial.

Igualmente, una vez analizada la respuesta de la Administración mediante oficio radicado No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015, el sujeto de control argumenta en primer lugar; que el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”*, el cual determinó el costo de implementación del SITP en un valor de setecientos treinta y dos mil millones de pesos (\$732.000.000.000) entre el período comprendido entre 2012 a 2015, equivalente a la cifra de recursos proyectados para inyectar al Fondo de Estabilización Tarifaria, es una *“modelación económica o financiera que (permite) la conformación de escenarios de abstracción plausibles para la comprensión de la realidad económica bajo estudio, pero en ningún caso los supuestos revisten variables de obligatorio cumplimiento o “requisito sine qua non”*”.

Igualmente, explica que el desfase entre lo realmente invertido por el Distrito y lo presupuestado en el precitado estudio, obedece a causas exógenas o extrañas al ente gestor, ya que el mismo es una proyección sobre eventuales ingresos y egresos de un portafolio de servicios, susceptibles a múltiples cambios.

Además, precisa como causas extrañas que incrementaron el valor de la implementación del SITP a lo presupuestado, *“las demoras en la vinculación de flota*

*por parte de los operadores y el cese de operación por parte de dos concesionarios (tres zonas del SITP), factores ajenos a la administración distrital”; “la entrega de la infraestructura posterior a las fechas previstas en los cronogramas iniciales generando disminución en la captación de demanda, toda vez que la disponibilidad de la infraestructura planeada, facilita la conexión entre servicios troncales y zonales ampliando la cobertura del servicio de transporte a ciertos pares origen-destino, cuya conexión se limita por la falta de la misma”; y posteriormente señala que aún “cuando la ausencia de infraestructura fue superada con el cambio de rutas alimentadoras a rutas complementarias, toda vez que estas últimas permiten realizar el recaudo a bordo, los resultados demostraron que el usuario tarda más tiempo en aceptar el trasbordo entre un servicio complementario y un servicio troncal (el cual se realiza en un paradero), que entre un servicio alimentador y un servicio troncal, que se realiza en una estación”.*

Al respecto, es importante recordarle al sujeto de control que la misma Constitución Política en su artículo 339, consagra un sistema de planeación transparente a nivel nacional a través de los Planes de Desarrollo, el cual exige la definición de *“estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.*

Igualmente, el artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece el mismo sistema de planeación para el Distrito Capital a través de los Planes de Desarrollo Distrital, atribuyendo al Alcalde Mayor la responsabilidad de *“Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito”.*

En virtud de lo anterior, es claro que el principio de planeación no solamente informa la contratación estatal, sino toda la gestión fiscal desplegada por la Administración Distrital, es decir, la planeación no comienza desde la estructuración del estudio previo de cada contrato celebrado por una entidad del Distrito, sino desde el momento en que se presenta el plan de inversiones públicas con los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública de Bogotá Humana; y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Al respecto coincidimos en lo expuesto por el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de febrero de 2009, expediente 16.103 , que la planeación constituye una fase previa y preparatoria, la cual determina la *“legitimidad y oportunidad para la consecución de los fines del Estado y permite políticamente su incorporación al presupuesto por cuanto la racionalidad de los recursos públicos implica*

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

*que todo proyecto que pretenda emprender la Administración Pública debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica, así como el impacto social que ésta tenga en la satisfacción de las necesidades públicas. Se trata de obtener una sólida justificación del gasto público con el objeto de lograr un manejo óptimo de los recursos financieros del Estado”.*

Por otro lado, el artículo 90 de la norma fundamental consagra la cláusula general de responsabilidad, estableciendo la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del ejercicio de la gestión fiscal. Así, 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”.

Del mismo modo, es pertinente precisar que en virtud del principio de efectividad consagrado en el artículo 7 del Acuerdo 257 de 2006 sobre la Estructura, Organización y Funcionamiento de los Organismos y de las Entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones ***“Las autoridades administrativas del Distrito Capital serán responsables del cumplimiento de las políticas y los objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas distrital y de la respectiva localidad, en el Plan de Ordenamiento Territorial y en la misión y objetivos de los organismos y entidades, procurando la mayor efectividad e impacto para garantizar el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos, individuales y colectivos, de sus habitantes”*** (Negrilla y Subraya fuera de texto).

Bajo esta perspectiva, es claro que el ***“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP”***, como análisis de modelación económica y financiera para la planeación en la implementación del Sistema Integrado de Transporte, constituye la herramienta o instrumento jurídico que garantiza los principios informadores de la planeación; verbigracia, (i) Racionalidad, el cual permite a la Administración Distrital la selección inteligente y eficiente de alternativas financieras y económicas; (ii) Previsión, el cual facilita estructurar un diagnóstico y pronóstico de los programas y proyectos objeto de planeación; (iii) Universalidad, el cual exige abarcar todas las fases, estadios y procesos del proceso económico, social y administrativo en la implementación del SITP; (iv) Unidad, el cual garantiza la coordinación entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa del Tercer Milenio Transmilenio S.A.; y (v) Continuidad, el

cual permite la operación permanente del SITP en las condiciones presupuestadas para el aprovechamiento de los recursos y maximización de los beneficios.

No obstante lo anterior, aunque el medular estudio técnico estructurado por el mismo ente gestor, garantizaba la racionalidad del gasto público en la incorporación política del proyecto “Implementación del SITP” al presupuesto, toda vez que informaba al Distrito las condiciones necesarias para la implementación del SITP, mediante el conocimiento de los medios y limitaciones en la priorización del gasto público, es decir, otorgaba la visión gerencial requerida para implementar acciones ordenadas y precisas, comprendiendo la capacidad de diagnóstico de la problemática existente y el pronóstico de los resultados a partir de estrategias determinadas, con decisiones previas y oportunas, el sujeto de control en su respuesta considera que es una simple modelación económica sin ninguna importancia o carácter vinculante.

La anterior respuesta, es una ostensible vulneración a la planeación de la función administrativa, que como se explicó anteriormente se encuentra inserta e inherente en nuestro sistema constitucional y legal, es evidente que la planeación a través del *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”*, era el único camino para tutelar la racionalidad del gasto público, mediante la selección y cumplimiento de las decisiones y condiciones que permitieran cumplir exitosamente el proyecto de Implementación del SITP, previsto en el numeral 3 del artículo 28 del Acuerdo Distrital 489 de 2012 Por el cual se adopta El Plan De Desarrollo Económico, Social, Ambiental Y De Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016.

Así las cosas, si se consagra un sistema de planeación a través de los Planes de Desarrollo para la Administración Pública Distrital en el artículo 339 de la Constitución Política y los artículos 12 y 38 del Decreto Ley de 1993; la actual Administración Pública estructuró el Programa de Movilidad Humana en el artículo 28 del Acuerdo 489 de 2012 para la implementación total del SITP; el artículo 90 de la Constitución Política consagra la cláusula general de responsabilidad del Estado; el Acuerdo 257 de 2006 establece expresamente la responsabilidad de las entidades distritales por el cumplimiento de las políticas y objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo, Económico, Social y de obras públicas Distrital; y el ente gestor estructuró el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”* el cual garantizaba los principios informadores de la planeación anteriormente explicados; verbigracia, racionalidad, previsión, universalidad, unidad y continuidad, no existe justificación

fáctica o jurídica que desvirtúe el carácter vinculante y obligatorio del pluricitado estudio económico.

Es importante prevenir al sujeto de control sobre el carácter vinculante y obligatorio del referido estudio, ya que su plan de acción garantizaba el principio de economía, eficiencia y eficacia de la gestión fiscal consagrados expresamente en el artículo 267 de nuestra Carta Política, los cuales tienen eficacia directa e irradian todos los procedimientos administrativos desplegados por el Distrito. En ese orden de ideas, si nuestro sistema constitucional consagra el deber de la planeación a través de los planes de inversión y desarrollo propuestos por la Administración del orden nacional y distrital, es claro que el estudio técnico y económico comprende las instrucciones ordenadas, precisas y vinculantes para tomar las decisiones administrativas pertinentes y oportunas en la implementación del SITP.

Precisamente, desatender las directrices e instrucciones del *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”*, produjo como manifiestamente lo reconoce el sujeto de control, que en la actualidad la implementación del SITP sólo se encuentre en un 80 %, y se hayan generado sobrecostos por valor de DOSCIENTOS OCHENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$280.594.200.000).

En efecto, es claro que el deber de planeación irroga todas las actuaciones, procedimientos, actividades y operaciones administrativas desplegadas por el Distrito, y es precisamente el pluricitado estudio que señalaba las directrices para implementar el SITP a un precio racional, eficiente y económico, cuyo carácter vinculante no deviene de la formalidad jurídica del documento en que se emitió, sino que constituía materialmente el instrumento jurídico para implementar el SITP a un precio conforme a los principios de la gestión fiscal.

Por otro lado, el sujeto de control justifica en condición de causa extraña del resorte de su competencia, los retrasos y sobrecostos en la implementación del SITP, ya que el incumplimiento de las obras de infraestructura, y *“las demoras en la vinculación de flota por parte de los operadores y el cese de operación por parte de dos concesionarios (tres zonas del SITP)”*, son ajenas a la voluntad del ente gestor.

Ahora bien, con relación a las demoras en la vinculación de la flota de los operadores, y el cese de operación, ya se analizó en la respectiva causa eficiente los presupuestos de hecho que no justifican la sistemática negligencia y omisión del Distrito para conjurar los retrasos en la referida causa, sin embargo, es pertinente recordar que el ente gestor cuenta con las potestades unilaterales exorbitantes de

dirección, control y vigilancia otorgadas por el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, con la finalidad de adoptar las decisiones administrativas pertinentes y oportunas que permitan el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios.

Además, no puede el ente gestor alegar como casusa extraña el direccionamiento de los contratos de concesión celebrados con los operadores, precisamente el estatuto general de contratación otorga prerrogativas excepcionales para declarar unilateralmente incumplimientos e imponer multas con el fin de conminar o sancionar los incumplimientos de los contratistas.

En cuanto a los incumplimientos de las obras de infraestructura, si bien vincula la presunta responsabilidad del director del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- por la ineficiente ejecución de las respectivas obras civiles, no es óbice para predicar la presunta responsabilidad de la Administración Distrital en su incompetencia para implementar el SITP al precio presupuestado en el *“ESTUDIO TÉCNICO Y ECONOMICO PARA ESTABLECER LAS NECESIDADES DE RECURSOS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP”* , toda vez que el programa de Movilidad Humana previsto en el artículo 28 del Acuerdo Distrital 489 de 2012, también comprende el proyecto de ampliación e integración de troncales como una parte fundamental para consolidar la referida implementación.

En efecto, la multiplicidad de causas que no permitieron implementar la totalidad del SITP a un costo racional, económico, y eficiente como el presupuestado en el pluricitado estudio, es atribuible a la deficiente gestión fiscal de la Administración Pública Distrital, ya que el incumplimiento de la chatarrización, la competencia directa del Sistema Integrado de Transporte Público SITP con el Transporte Público Colectivo –TPC-, el incumplimiento de los cronogramas de implementación de rutas y demás causas eficientemente explicadas por este organismo de control, generó un exorbitante sobre costo de DOSCIENTOS OCHENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$280.594.200.000).

### 3.2. GESTIÓN DE TRANSMILENIO S.A. EN LA COMUNICACIÓN, CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN AL USUARIO DEL S.I.T.P.-

De acuerdo con la información reportada por la entidad, la estrategia integral de comunicaciones inició en el año 2012, con acciones para informar y capacitar a los usuarios actuales y potenciales del SITP, aspectos relativos a la integración del Sistema Integrado de Transporte Público, enfatizando las acciones en los siguientes componentes: Comunicación Externa- Plan de medios; Estrategia 2.0 redes y página Web; Gestión Social; Servicio al Ciudadano Quejas, Reclamos y contacto

SIRCI; Atención al Usuario en Vía y Cultura Ciudadana, Comunicación Organizacional y de Diseño Gráfico y piezas audiovisuales.

De igual manera, para el inicio de la línea estratégica de comunicación, cultura ciudadana y reposicionamiento del sistema TransMilenio, fueron definidos componentes, como: Plan de Medios, Atención de Usuarios en vía, Cultura ciudadana, estrategia de gestión zonal, capacitación y apoyo con material impreso y audiovisual. Como logros importantes se refieren al Plan de medios - BTL y Free Press: Diseño, producción e implementación de la Campaña "En la Vida los Grandes Cambios Suceden Poco a Poco", así como la construcción y definición del concepto de la campaña "Súbete, por aquí es el Camino", entre otras<sup>12</sup>, Actividades que costaron \$16.998,55 millones.

Para la vigencia 2013, las actividades fueron orientadas hacia la Divulgación del SITP, y el impacto en el uso del mismo, desarrollando el concepto creativo en "Súbete al SITP", a través de canales de televisión, radio, y radio comunitaria, entre otras, las cuales costaron \$14.474,86 millones.

En la vigencia 2014, se enfatizó en actividades de Comunicación, Gestión Social, Atención al Usuario en Vía y Cultura Ciudadana, Impresos, Redes Sociales y Servicio a los ciudadanos, relativas a la Socialización y Divulgación del SITP, con recursos que ascendieron a \$10.595,43 millones.

Con las anteriores acciones, la administración planteó alcanzar como objetivo principal que los usuarios día a día conozcan los componentes del SITP, así por ejemplo la Infraestructura, la implementación de rutas y paraderos, colores de buses, pasos de integración, uso de tarjetas, tarifas, rutas troncales y zonales, entre otros.

En este sentido, la entidad informó a la ciudadanía, a través de mensajes educativos, en cinco (5) pasos para dar a conocer la forma en que se puede acceder a los diferentes servicios del Sistema, los beneficios del SISBEN, adulto mayor y discapacitados; No violencia hacia la mujer, Cultura TM, Tu vida vale más, entre otras.

Las anteriores estrategias se enmarcaron y ejecutaron de manera gradual, de acuerdo con la implementación del SITP, es decir, en la medida que se den aspectos ciertos para comunicar al usuario, mediante la producción piezas gráficas y audiovisuales con las que se informa las novedades en el Sistema, como por ejemplo: infraestructura (paraderos), aspectos relacionados con el recaudo (sustitución de torniquetes); salida de rutas del TPC, entrada de rutas estratégicas,

<sup>12</sup> Informe de Gestión de Transmilenio 2012.

entre otros, exige que continuamente se creen y produzcan piezas nuevas que responden a los diferentes medios y/o herramientas de comunicación, entre otros.

La Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, dependencia encargada, de monitorear permanentemente la operación del Sistema, y las necesidades de los usuarios con respecto al servicio, debe realizar ajustes a la Estrategia con base en la información que brindan los usuarios y las mediciones de percepción, con el fin de tomar decisiones para poder brindar la información y atención al ciudadano de manera clara, completa, veraz y oportuna; en este sentido se evidenció que a través del informe de PQRs se consolidó una variable definida como sugerencias realizadas por los usuarios respecto de nuevas rutas y paraderos.

En la actualidad los usuarios cuentan con la Emisora Cultural de TM – “SITP Radio”, implementada por TRANSMILENIO S.A, para transmitir información en tiempo real a los usuarios y a la ciudadanía en general.

Por otra parte, se implementaron campañas para contrarrestar la EVASION; Tu Vida Vale Más; - Cuyo objetivo es Promocionar entre los estudiantes y demás usuarios del Sistema, cambios en las formas y comportamientos en materia de Seguridad vial, para generar conciencia de como los hábitos indebidos, ponen en peligro la integridad de los usuarios.

Respecto a TRASBORDOS: En la que se resalta el uso de la tarifa integrada para hacer transbordo entre los servicios y la ventana de tiempo de 75 minutos, combinando diferentes rutas.

Las anteriores actividades a mayo 31 de 2015 ha costado \$2.863,15millones.

RECURSOS PROYECTADOS Y EJECUTADOS PARA COMUNICACIÓN E INFORMACION A LOS USUARIOS DEL SITP.

**3.2.1 Hallazgo administrativo al evidenciar ineficiencia en la planeación de los recursos destinados para la capacitación, información y atención al usuario del SITP, los cuales no corresponden con lo establecido por la Administración Distrital, observándose una alta diferencia con el presupuesto aprobado y liquidado.**

Para el cumplimiento de las actividades anteriormente relacionadas, la entidad inscribió y registró el 11 de junio de 2012, el proyecto de inversión “71 Comunicación y Capacitación del Sistema Integrado de Transporte”, estableciendo unos recursos,

en cumplimiento de las metas definidas por la Administración en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana 2012-2015.

En el flujo financiero proyectado, se observa un mayor valor presupuestado en el horizonte del proyecto, es decir, 5 años, que para los cuatro años iniciales fue de \$82.139,00 millones; recursos que frente a la liquidación aprobada por el Gerente de la entidad, para cada vigencia, disminuyó en un 26%, quedando con la aprobación de \$60.708,05 millones, de los cuales a 31 de mayo de la actual vigencia se han ejecutado \$44.931,99 millones, que corresponden al menos al 54% de los recursos proyectados.

**CUADRO 14**  
**RECURSOS PROYECTADOS Y EJECUTADOS**  
**ESTRATEGIA INTEGRAL DE COMUNICACIONES AL USUARIO DEL SITP**  
**2012 -2015 (MAYO 31)**

Cifras en Millones de pesos

VIGENCIA	RECURSOS ESTABLECIDOS EN EL HORIZONTE DEL PROYECTO 71	RECURSOS LIQUIDADOS PARA CADA VIGENCIA	RECURSOS EJECUTADOS
2012	19.291,00	18.784,90	16.998,55
2013	17.747,00	17.752,96	14.474,86
2014	22.217,00	11.829,85	10.595,43
2015	22.884,00	12.340,34	2.863,15
<b>TOTAL</b>	<b>82.139,00</b>	<b>60.708,05</b>	<b>44.931,99</b>

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.

Resoluciones de liquidación del presupuesto para cada vigencia expedida por el Gerente.

Elaboró: Grupo Auditor

Respecto de la ejecución de los recursos arriba referenciados, se pudo establecer que la entidad celebró 314 contratos, de los cuales el 90% fueron celebrados con personas naturales y el 10% con personas jurídicas; como se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 15**  
**CONTRATACION CELEBRADA EN ACTIVIDADES DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE**  
**COMUNICACIONES AL USUARIO DEL SITP,**  
**2012 -2015 (MAYO 31).**

Cifras en Millones de pesos

VIGENCIA	NUMERO CONTRATOS	PERSONAS NATURALES		NUMERO CONTRATOS	PERSONAS JURIDICAS		TOTAL
		No.	Valor		No.	Valor	
2012	91	82	997,18	9	16.001	16.998,55	
2013	80	72	1.309	8	13.165	14.474,86	
2014	92	80	1.111	12	9.484	10.595,43	
2015	51	49	1.123	2	1.740	2.863,15	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VIGENCIA	NUMERO CONTRATOS	PERSONAS NATURALES		NUMERO CONTRATOS	PERSONAS JURIDICAS		TOTAL
		No.	Valor		No.	Valor	
TOTAL	314	283	4.541	31	40.391	44.931,98	

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.-Elaboró Grupo Auditor

Situación contraria se presenta respecto de la concentración de los recursos, siendo mayor la contratación con personas jurídicas, valor que alcanzó el 90% (\$40.391 millones) del total ejecutado.

**CUADRO 16**  
**RECURSOS EJECUTADOS POR META 2012 A MAYO 31 DE 2015**

Cifras en Millones pesos

No.	META FISICA	NUMERO CONTRATOS	2012	2013	2014	2015	VALOR TOTAL	%
1	CAPACITAR 6000 USUARIOS EN EL USO ADECUADO DEL SISTEMA	1				31,0	31,0	0,07%
2	REALIZAR 6 CAMPAÑAS COMUNIC. INTERNA AL AÑO.	1				40,0	40,0	0,09%
3	IMPLEMENTAR 4 MEDIOS DE ANALISIS Y/O DIVULGACIÓN	1				61,5	61,5	0,14%
4	REALIZAR 8 CAMPAÑAS DE CULTURA CIUDADANA QUE PROM. LA CORRESP.	2				76,3	76,3	0,17%
5	DISEÑAR Y PRODUCIR 3200 PIEZAS DE COMUNICACIÓN AÑO QUE SOPOR. ACT. DE CAPA. E INF. AL USUARIO - SITP-	4				90,8	90,8	0,20%
6	DISMINUIR EN 1 DIA PROM. RTA. PQR	3				114,2	114,2	0,25%
7	REDUCIR EN 2 DIAS LOS TIEMPOS DE ATENCION DE REQUERIMIENTOS	2	13,3			125,0	138,3	0,31%
8	ATENDER 100% REQUE. MEN/LES DE LOS CIUDANOS ALLEGADOS A TRANSMILENIO S.A. A TRAVES CANAL COMUNICACION	6				188,7	188,7	0,42%
9	REALIZAR 3500 ENCUENTROS AÑO / PROPOSITO DE FORTALECER LA RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES DESDE LO ZONAL	6				190,3	190,3	0,42%
10	INFORMAR 5.800.000 USUARIOS ACTUALES Y POTENCIALES AL AÑO, HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN VIRTUAL.	9		123,8	104,0		227,8	0,51%
11	INFORMA A 3000000 DE USUARIOS SOBRE USO ADECUADO DEL STM	26				234,0	234,0	0,52%
12	CAPACITAR 30.000 USUARIOS ACTUALES Y POTENCIALES AL AÑO EN EL	2		368,0			368,0	0,82%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No.	META FISICA	NUMERO CONTRATOS	2012	2013	2014	2015	VALOR TOTAL	%
	USO ADECUADO DEL SITP Y NORMAS BÁSICAS							
13	REALIZAR 500 ENCUENTROS ( REUNIONES, VISITAS TECNICAS, RECORRIDOS, AUDIENCIAS PÚBLICAS, CABILDOS P.)	23	146,1	77,4	149,0		372,5	0,83%
14	DESARR. 48 INTER/CIONES AL AÑO EN DIFER. TERRI. DE BOGOTA QUE PER. LA SOCIA. Y DIVUL. DE LOS COMP.	28				2.101,3	2.101,3	4,68%
15	DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN GRADUAL DE ESTRATEGIA SOBRE EL USO DEL SITP	6	13.428,3				13.428,3	29,89%
16	INFORMAR A 3 MILLONES DE USUARIOS ACTUALES Y/O POTENCIALES INCLUYENDO AGENTES DEL SISTEMA AL AÑO	194	3.020,9	13.905,7	10.342,4		27.269,0	60,69%
<b>TOTAL</b>		<b>314</b>	<b>16.608,6</b>	<b>14.474,9</b>	<b>10.595,4</b>	<b>3.253,1</b>	<b>44.932,0</b>	

Fuente: Información suministrada por Transmilenio. Elaboró grupo auditor

Como se observa en el cuadro anterior, la entidad ha destinado al menos el 60% de los recursos para Informar a 3 millones de usuarios actuales y/o potenciales incluyendo agentes del sistema al año; cerca del 30% para el Diseño e implementación gradual de estrategia sobre el uso del SITP.

Por otra parte, no se evidencia ejecución significativa de recursos asignados para 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; con la cual, mitigaría una de las problemáticas más sentidas en la actualidad, como es la ausencia de Cultura Ciudadana, por parte de un gran segmento de los usuarios del SITP, en la que solo reportan para la vigencia 2015, el 0.17% (\$76,2 millones) del total de los recursos asignados; sin embargo se comprobó que corresponde a dos contratos de prestación de servicios personales, cuyo objeto no contribuye con esta actividad.

Por otra parte, en cumplimiento a las metas planteadas, la entidad realizó contratación a través de convenios interadministrativos, por valor de \$24.109,34 millones, que corresponde al 53.6% del valor total contratado, así:

**CUADRO 17**  
**RECURSOS EJECUTADOS POR CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS**  
**2012 A MAYO 31 DE 2015**

Cifras en millones de pesos

PERSONA JURIDICA	VIGENCIA	VALOR	META
E.T.B. S.A. E.S.P.	2012-2014	6.058,35	REDUCIR EN 2 DIAS LOS TIEMPOS DE ATENCION DE REQUERIMIENTOS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PERSONA JURIDICA	VIGENCIA	VALOR	META
			INFORMAR A 3 MILLONES DE USUARIOS ACTUALES Y/O POTENCIALES INCLUYENDO AGENTES DEL SISTEMA AL AÑO
INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES	2012-2013	10.685,63	INFORMAR A 3 MILLONES DE USUARIOS ACTUALES Y/O POTENCIALES INCLUYENDO AGENTES DEL SISTEMA AL AÑO
IDIPRON	2012-2015	5.226,05	INFORMAR A 3 MILLONES DE USUARIOS ACTUALES Y/O POTENCIALES INCLUYENDO AGENTES DEL SISTEMA AL AÑO DESARR. 48 INTER/CIONES AL AÑO EN DIFER. TERRI. DE BOGOTA QUE PER. LA SOCIA. Y DIVUL. DE LOS COMP.
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C	2013	350	CAPACITAR 30.000 USUARIOS ACTUALES Y POTENCIALES AL AÑO EN EL USO ADECUADO DEL SITP Y NORMAS BÁSICAS
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	2014	1.789,31	INFORMAR A 3 MILLONES DE USUARIOS ACTUALES Y/O POTENCIALES INCLUYENDO AGENTES DEL SISTEMA AL AÑO
	TOTAL	24.109,34	

Fuente: Información suministrada por Transmilenio. Elaboró grupo auditor

En lo que tiene que ver con recursos ejecutados a través de contratos con empresas o personas jurídicas particulares, se ejecutaron \$16.581,21 millones, especialmente para el diseño e implementación gradual de estrategia sobre el uso del SITP, la cual, como se mencionó inició en junio 2012.

Pese a las actividades realizadas por la entidad y la ejecución importante recursos que, durante el periodo evaluado costaron cerca de \$45.000 millones la ciudadanía continúa presentando inconformidad, acerca del servicio del Sistema de Transporte Público, situación que se ve reflejada en el incremento de las PQRs, conforme a la información presentada por la entidad, así:

**CUADRO 18**  
**PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS USURIOS SITP-**  
**2012- 2015 (junio)**

CANAL DE RECEPCION	2012	2013	2014	JUN.2015	Total
Quejas y Reclamos	9.113	14.643	51.414	53.616	128.786
Sugerencias	1.015	1.617	8.244	12.593	23.469
Solicitud de Información	25.644	15.903	110.763	73.687	225.997
Total de Requerimientos	35.772	32.163	170.421	139.896	<b>378.252</b>

Fuente: Información suministrada por Transmilenio. Elaboró grupo auditor

Se observa que la inconformidad de los usuarios se continúa reflejando en los requerimientos presentados, durante el 2012 fueron de 35772, en el año siguiente alcanzaron 32163 requerimientos; durante el 2014, el incremento es sustancial al pasar a 170421, y durante el primer semestre de 2015, se observa un número de 139.896 requerimientos, para un total de 378.252.

Es evidente que la solicitud de información de los usuarios, presenta mayor incremento, denotando desconocimiento e inconformismo de la ciudadanía en el funcionamiento del SITP. Es así como el requerimiento ciudadano más frecuente respecto del servicio de transporte tiene que ver con: Frecuencia de servicio, Forma de conducción, No parada programada, Nueva ruta, Planeación de ruta, Cambio de ruta, Ubicación paradero, Mantenimiento, Accidente buses, entre otros.

Este aspecto guarda total coherencia ante el rezago en la implementación del SITP, en temas primordiales que la ciudadanía continúa reclamando, por ejemplo, contar con el total de rutas proyectadas, cuya implementación a 30 de junio del 2015, presentan un avance del 65%, por otros aspectos mencionados en este informe como es el proceso de chatarrización, con un avance del 38%;

De otra parte, es evidente que una de las problemáticas importantes corresponde a la situación suspensión de la prestación del servicio público de transporte por parte de los concesionarios EGOBUS y COOBUS quienes actualmente están intervenidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte. La no prestación del servicio de transporte por los mencionados concesionarios afecta a los residentes principalmente de las zonas de Fontibón, Suba-Centro y Perdomo, al no disponer del servicio de manera adecuada y suficiente del SITP.

Lo anterior, se presentó principalmente porque el Ente Gestor priorizó el cumplimiento del principio de Democratización del SITP establecida en el Decreto 309 de 2009, en su Artículo 15 *“Principios para la democratización”*, sin previamente haber evaluado que EGOBUS y COOBUS efectivamente cumplieran los pliegos de condiciones de la licitación 04 de 2009 y en los contratos de operación, con el Esquema Empresarial de Prestación del Servicio, dispuesto por este mismo decreto en su Artículo 13, así:

*“Artículo 13°.- Esquema Empresarial de Prestación del Servicio. Las empresas operadoras del SITP serán las responsables de la prestación del servicio público de transporte, atendiendo la demanda de pasajeros según las directrices y parámetros de calidad operacional definidos en los pliegos de condiciones de las licitaciones y en el reglamento de operación que expida el ente gestor, a cambio de la remuneración definida contractualmente y bajo las condiciones señaladas por el ente gestor del SITP.*

**Las zonas del SITP sólo podrán ser operadas por empresas con condiciones financieras y organizacionales suficientes para asumir la responsabilidad de toda la flota necesaria para la operación, según lo establecido en los pliegos de condiciones de las licitaciones y en los contratos de operación.”**

Otros aspectos que han incidido en el descontento de los usuarios, tienen que ver con la integración del medio de pago, el incremento en la accidentalidad de buses

zonales, así como el incremento en la inseguridad presentada tanto en las estaciones del sistema, como en los buses zonales y troncales y la contaminación ambiental por la falta de sitios de parqueo, así como barreras en la accesibilidad de la población en situación de discapacidad, entre otros, lo cual incide en que la ciudadanía utilice el transporte público colectivo, en perjuicio de la demanda estimada para el SITP.

Una vez analizada la respuesta de la administración mediante oficio radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 del 2 de octubre de 2015, se confirma el hallazgo toda vez que este organismo de control no desconoce la ejecución de actividades y recursos para informar, comunicar y capacitar a los usuarios del SITP. Sin embargo, el presunto juicio de reproche tiene que ver específicamente con la planeación y ejecución de recursos.

Por las anteriores razones, se confirma este hallazgo, con miras a que la entidad cumpla con la planeación y ejecución de recursos, que en últimas beneficien y mejoren la calidad de vida de los usuarios., del SITP.

***3.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque Transmilenio S.A., responsable de la implementación y operación del Sistema Integrado de Transporte Público, no ha solucionado de fondo la problemática de movilidad a los ciudadanos y usuarios, ni ha garantizado plenamente el acceso al servicio en condiciones de óptimas calidad, economía y eficiencia, con miras a alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, económicamente sostenible para los actores del nuevo sistema y accesible en todo sentido a los usuarios; aspectos óptimos con los que se mejoraría la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, acorde con lo establecido por TRANSMILENIO S.A. en su Plan de Desarrollo en consonancia con la Administración Distrital.***

Así mismo, por aspectos establecidos en otros apartes del presente informe, como por ejemplo: la reducción de los ingresos para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), en aplicación del Decreto 356 de 2012; la inobservancia al Plan de Desintegración Física de Vehículos dadas las continuas modificaciones al Plan de Implementación del Sistema; La fijación y actualización de la tarifa al usuario por parte de la Alcaldía Mayor, la cual no se sujeta a los principios y estructura del sistema tarifario; la falta de unificación del medio de pago; conlleva a que las actividades adelantadas respecto a comunicación y difusión a la ciudadanía no se realice de manera real y oportuna por parte de TRANSMILENIO S.A., entre otros aspectos, permiten reiterar que la planeación realizada por la entidad no ha sido eficiente, ni eficaz en lograr los objetivos planteados, dadas las continuas reprogramaciones a la implementación del SITP,

la cual sería en un plazo de 24 meses, tiempo que no se cumplió; siendo incierta la fecha definitiva para que los usuarios cuenten con un servicio de transporte digno, con estándares de calidad, en aras de mejorar su calidad de vida de manera integral.

Una vez analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo *administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la Administración con su respuesta ratifica lo observado por el grupo auditor cuando en la respuesta establece que “la Administración Distrital ha venido trabajando en la implementación de un sistema de transporte público de calidad para los usuarios, el cual, si bien no está concluido en su totalidad, si podrá estarlo en los próximos meses, toda vez que cuenta con un avance superior al 80% en todo el sistema, lo cual ha permitido brindar un nivel de cobertura para toda la ciudad, sin afectar la continuidad en la prestación del servicio a los usuarios”*

De otra parte, se precisa a la entidad, que la Contraloría de Bogotá no tiene como función y competencia el calificar la conducta disciplinaria de los funcionarios públicos; por tal razón se traslada a la entidad competente, lo evidenciado en la auditoría con “PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA”, para que sea ésta quien determine la violación de las normas y funciones.

### 3.3. INTEGRACION MEDIO DE PAGO SITP

**3.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTE PESOS (\$997.920.000), toda vez que Transmilenio tuvo que pagar multas por el incumplimiento en la integración del medio de pago durante los meses de abril a noviembre de 2014, las cuales fueron impuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante Resolución No. 370 del 8 de abril de 2013.**

El primero de agosto de 2011 se firmó el contrato 001 “De concesión del sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario (SIRCI) del SITP”, suscrito entre la empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. y Recaudo Bogotá S.A.S., en donde se estipuló en el numeral 11.4 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”.

Igualmente, en el Numeral 1.3.2. del Anexo 2 se constituye que “La Plataforma Tecnológica de recaudo implementada por el CONCESIONARIO deberá ser compatible con el actual sistema de recaudo del Sistema TransMilenio y la integración de nuevos dispositivos o elementos que cumplan con las funcionalidades técnicas establecidas en el

presente ANEXO..... Se deberá garantizar la coexistencia hasta que los contratos de la fase I y II terminen”.

Posteriormente, Recaudo Bogotá S.A.S. presentó el 29 de Abril de 2013, la propuesta de integración del Medio de pago a TRANSMILENIO S.A, la cual fue avalada por el ente Gestor en el citado documento mediante comunicación 2013EE4821.

Del mismo modo, el Ente Gestor expidió la Resolución 125 del 29 de Abril de 2013 *“Por medio de la cual se adopta una propuesta de integración del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá –SITP”*, en esta se definió como fecha de *“integración para los usuarios el 1 de agosto de 2013 y en la totalidad de SITP el 01 de Septiembre de 2013”*. Este acto administrativo, fue objeto de recurso por vía gubernativa, por los tres (3) operadores (RECAUDO BOGOTÁ S.A.S, UT FASE II y ANGELCOM).

Además, mediante Resoluciones 327 y 328 del 26 de julio de 2013, TRANSMILENIO S.A. resuelve los recursos interpuestos por los operadores anteriormente citados, y confirma las decisiones adoptadas de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 4, y 6 de la Resolución 125 de 2013, en donde se estableció el deber de adoptar la propuesta de integración del medio de pago presentada por el concesionario RECAUDO BOGOTA SAS y los recaudadores de Fase I y II deberán ofrecer colaboración y suministrar la información requerida para que la solución de integración que debe estar en operación para los usuarios en estaciones el 1 de agosto de 2013 y en la totalidad del SITP el 1 de septiembre de 2013.

A su vez, modifica el Artículo 5° en los siguientes términos *“la solución de la integración adoptada debe estar operativa para los usuarios de todas las estaciones el 29 de Octubre de 2013 y en su totalidad del sistema SITP el 29 de Noviembre de 2013. En ese sentido el concesionario ajustará los cronogramas correspondientes”*.

No obstante lo anterior, TRANSMILENIO S.A. incumplió con las acciones de mejora propuestas mediante radicado No. 2013-560-009084-2 del 22 de febrero de 2013, toda vez que se comprometió que en caso de no lograr un acuerdo frente a la integración del medio de pago, máximo el 30 de marzo de 2013, *“expedir los actos administrativos unilaterales y sancionatorios a que haya lugar”*, comenzando a hacer seguimiento al desarrollo e implementación de la medida unilateral aceptadas para el mes de abril de 2013.

Ahora bien, una vez se materializó el incumplimiento del ente gestor en consolidar el acuerdo de integración en el medio de pago, toda vez que no ejerció las potestades unilaterales exorbitantes para conminar a los contratistas a la referida integración, la Superintendencia de Puertos y Transporte expidió la Resolución

3790 del 8 de Abril de 2013, con el objeto de sancionar a TRANSMILENIO S.A con multas sucesivas hasta de (180) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada mes de mora, por la omisión y negligencia en adoptar las medidas administrativas necesarias que permitieran integrar las tarjetas de recaudo del Sistema; verbigracia, expedir los respectivos actos administrativos que obligaran a los contratistas a integrar el medio de pago.

Tiempo después, mediante oficio radicado No. 2013560023218-2 del 02 de mayo de 2013, TRANSMILENIO S.A. presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 3790 de 8 de abril de 2013, la cual fue negada por la superintendencia mediante la Resolución No. 7838 del 08 de abril de 2013, dejando en firme el acto administrativo recurrido.

Así, la Superintendencia de Puertos y Transporte expide la Resolución No. 11890 del 3 de octubre de 2013 *“Por medio de la cual se aprueba el cumplimiento de las obligaciones descritas en el plan de mejoramiento y recuperación presentado por la sociedad EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A.; (...) en cuanto a la expedición de los actos administrativos que conlleven a la integración de tarjetas de recaudo del sistema”*; sin embargo, quedó pendiente de aprobación la integración del medio de pago de conformidad a la Ley en sentido material, y los respectivos contratos.

El 11 de octubre de 2013, TRANSMILENIO S.A. mediante oficio radicado No. 20135600587262, presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 11890 del 03 de octubre de 2013. Y así, la Superintendencia mediante Resolución No. 15055 del 2 de diciembre de 2013, dispuso reponer el Artículo Primero de la Resolución No. 11890 del 03 de octubre de 2013, en los siguientes términos:

*“PRIMERO: Aprobar el cumplimiento de las obligaciones descritas en el plan de mejoramiento y recuperación presentado por la sociedad EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A. identificada con Nit. No. 830.063.506-6, a partir del mes de septiembre de 2013, teniendo en cuenta la expedición, firmeza y ejecutoriedad de las Resoluciones 327 y 328 del 26 de julio de 2013, por parte de dicha empresa y, por la otra, suspender el cobro de las multas sucesivas de carácter conminatorio a pesar de que no se hayan proferido los actos administrativos sancionatorios por parte de Transmilenio S.A., a condición de la entrada en perfectas condiciones de la integración del medio de pago del sistema a más tardar el 30 de noviembre de 2013.”*

El 03 de diciembre de 2013 la Superintendencia de Puertos y Transporte, expide la Resolución No. 15148, en la cual en su artículo primero de la parte resolutive decide lo siguiente:

*“PRIMERO: RESTABLECER en el monto y condiciones el cobro de las multas impuestas en la resolución 3790 del 8 de Abril de 2013, a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL*

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

*TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A., identificada de marras y con Nit. 830.063.506-6, a partir de la firmeza del presente acto administrativo, por no haberse cumplido la condición de integración del medio de pago recogida en la Resolución No. 11890 expedida por ésta superintendencia, para la totalidad del sistema, a fecha 30 de noviembre de 2013, por lo expuesto en la parte considerativa y motiva de esta providencia.”*

De otra parte, en el segundo párrafo del numeral 7 de los hechos fundamentales que sustentaron la Resolución No. 15148 del 3 de diciembre de 2013, se advierte lo siguiente:

*“En otras palabras, no obstante las actuaciones de la compañía en procura de la unificación de tarjetas de recaudo en la totalidad del sistema, no puede dejarse de lado que, **a la fecha, persiste la problemática en materia de accesibilidad al sistema**, lo cual afecta a gran parte de la población del Distrito Capital. Entiéndase que justamente el principio de accesibilidad predicable de los sistemas de transporte, no comportan un derecho exclusivo para quienes tienen problemas de disfuncionalidad o mejor, para aquellos a los que las barreras arquitectónicas les impedirían el uso y goce del sistema.”*

Posteriormente, la Superintendencia de Puertos y Transporte expide la Resolución No. 0234 del 15 de enero de 2014, en la cual se resuelve confirmar la Resolución No. 15148 del 03 de diciembre de 2013. Así, en la Resolución No. 0234 del 15 de enero de 2014, la Superintendencia de Puertos y Transporte tuvo en cuenta, entre otras consideraciones:

**“VI. FRENTE A LOS CRITERIOS DE PONDERACIÓN PARA LA TASACIÓN DEL MONTO DE LA MULTA**

*Al respecto se reitera que la decisión adoptada mediante Resolución No. 15148 del 03 de Diciembre de 2013 emanada por esta entidad, por el contrario se limita a reactivar meramente la facultad de cobro de una multa ya impuesta que había sido objeto de suspensión sujeta a una condición, esto es, la entrada en perfectas condiciones de la integración del medio de pago del sistema a más tardar el 30 de noviembre de 2013”.*

En comité de recaudadores celebrado el 10 de abril de 2014, se suscribió un acuerdo para incorporar en los contratos de fase I y II una etapa de TRANSICIÓN Y SUSTITUCIÓN, que incluye la adecuación y sustitución gradual de la plataforma de recaudo de las fases I y II.

Ahora bien, como no todos recaudadores estuvieron dispuestos a la suscripción de otrosis, el ente gestor procedió a emitir la Resolución 468 de agosto 12 de 2014, en donde incorporó lo acordado en el comité citado, estableciendo el procedimiento de seguimiento de la sustitución de equipos de recaudo de las fases I y II por dispositivos del SIRCI.

Por último, la Superintendencia de Puertos y Transportes mediante Resolución 19021 de noviembre 24 de 2014, suspende el cobro de las multas sucesivas impuestas a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio –TRANSMILENIO S.A..

Como resultado de lo expuesto en los párrafos anteriores, el grupo auditor mediante oficio 80107-11 de julio 10 de 2015 solicita la relación de ordenes de pago con sus respectivos soportes, de los desembolsos realizados por Transmilenio S.A. para la cancelación de la multa impuesta por la Superintendencia de Puertos y Transporte, los cuales se plasman a continuación:

**CUADRO 19**  
**PAGOS REALIZADOS POR TRANSMILENIO POR MULTA IMPUESTA POR LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**

Cifras en pesos

MES	VALOR PAGADO	ORDEN DE PAGO
Agosto de 2013 (1)	106.110.000	3009
Febrero de 2014 (1)	110.880.000	438
Abril de 2014	221.760.00	1323
Mayo de 2014	110.880.000	1825
Junio de 2014	110.880.000	2188
Julio de 2014	110.880.000	2552
Agosto de 2014	110.880.000	2917
Septiembre de 2014	110.880.000	3207
Octubre de 2014	110.880.000	3595
Noviembre de 2014	110.880.000	3983
<b>TOTAL GIRADO</b>	<b>1.214.910.000</b>	

Fuente: Oficio Transmilenio S.A. Nr. 2015EE13471

(1) Estos pagos ya fueron reportados en los informes de auditoria correspondientes a los PAD 2013 Periodo III y PAD 2014 Periodo I

Como se puede observar en el cuadro anterior, se detalla que los pagos realizados en los meses de agosto de 2013 y febrero de 2014 ya fueron reportados como hallazgos fiscales en los informes correspondientes al PAD 2013 Periodo III y PAD 2014 Periodo I, estos valores que corresponden a DOCIENTOS DIESISEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA MIL PESOS (\$216.990.000), se deben descontar del valor total que ha sido girado por Transmilenio S.A., quedando una cifra de NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL PESOS (\$997.920.000) que corresponde al detrimento al patrimonio Distrital detectado en la presente auditoria.

Ahora bien, es importante precisar que la causa eficiente de la presente observación con incidencia disciplinaria y fiscal, radica en la omisión del ente gestor de adoptar las potestades unilaterales exorbitantes de dirección, control y vigilancia que le otorga el artículo 14 del Estatuto General de Contratación, con el objeto de cumplir los cometidos estatales previstos en el contrato 001 de 2011, y cristalizar la unificación del medio pago a los usuarios del sistema, lo que generó las multas

impuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, las cuales se hubieran evitado si el sujeto de control hubiera adoptado eficaz, pertinente y oportunamente las medidas útiles y conducentes a conjurar la problemática de la integración de pago.

En tal virtud, se materializó una gestión fiscal de Transmilenio S.A. ineficiente y anteconómica que da lugar a la consolidación de un presunto daño con incidencia fiscal como espresamente lo preve el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Una vez analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 del 2 octubre de 2015, se confirma el hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria, toda vez que si bien los actos administrativos mediante los cuales se impusieron las multas se encuentran subjudice, la entidad ya giro los dineros mediante las órdenes de pago relacionadas en el cuadro 19 por concepto de multas que menoscabaron el patrimonio distrital.

Así mismo, el sujeto de control afirma que la demanda interpuesta ante la justicia contenciosa administrativa anulara los actos proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, configurándose una prejudicialidad que puede generar un desgaste administrativo innecesario, en caso de una sentencia que acoja las pretensiones de Transmilenio S.A.

Al respecto, es pertinente precisar lo señalado por el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil con radicación 1852 de 2007: *“De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño”.*

En ese orden de ideas, el Alto Tribunal de lo contencioso administrativo es claro en conceptuar que toda erogación económica realizada por una entidad pública; verbigracia, Transmilenio S.A. por concepto de multa a un organismo de inspección y vigilancia del orden nacional, como es en efecto la Superintendencia de Puertos y Transporte, constituye un diáfano detrimento al erario público distrital.

En conclusión, es deber de este organismo de control consolidar el respectivo hallazgo con incidencia fiscal cuando el menoscabo al erario público distrital efectivamente se materializó, es decir, el mismo se concreta con los pagos realizados por el sujeto de control ordenados en los pagos Nos. 3009 de 2013 y 438, 1323, 1825, 2188, 2552, 2917, 3207, 3595 y 3983 de 2014.

### 3.4. PATIOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP

#### 3.4.1. Patios zonales definitivos

**3.4.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de planeación en las acciones enfocadas al cumplimiento de la construcción de los patios definitivos del Sistema Integrado de Transporte Público, al evidenciarse que faltando un año para vencer los términos de dicha obligación, la Entidad no ha establecido los recursos para la construcción de patios zonales definitivos de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 294 de 2011 y al demostrarse que la Entidad no tiene un cronograma definitivo para el desarrollo de los estudios, diseños y construcción de los patios zonales definitivos.**

En desarrollo del proceso auditor, se procedió a la revisión y análisis al “PLAN ESTRATÉGICO DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DE PATIOS DEFINITIVOS”, versión febrero 2015, suministrado por la Entidad mediante Acta de Visita Fiscal realizada el día 17 de marzo de 2015, así mismo, se solicitó información mediante oficio N° 80107-06 del día 07 de julio de 2015, sobre las medidas que ha adoptado la administración para la construcción de patios definitivos.

La Entidad dio respuesta al requerimiento de la siguiente manera: *“En cuanto a patios definitivos, se debe mencionar que se viene adelantando la construcción de un plan de acción, que enmarca la estrategia y política a seguir para la determinación entre otros, de los predios que pueden convertirse en patios definitivos”*. Por otra parte, manifestaron que: *“la Secretaría Distrital de Movilidad contrato la consultoría para “la realización el diseño conceptual del sistema de equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)”*”, resultados que fueron entregados en el mes de abril de 2014 por parte de la UNIÓN TEMPORAL EPYPSA COLOMBIA, ETT SAU, DELOITTE ADVISORY S.L.

De igual forma la Entidad informó que: *“en conjunto con la Secretaría Distrital de Movilidad elaboraron un proyecto de Decreto “Anuncio de las obras de infraestructura de equipamientos de transporte para patios”*. Mediante este decreto se busca lo siguiente:

- ✓ *Reserva de predios para patios definitivos.*
- ✓ *Precaver la elevación excesiva de los predios del suelo.*
- ✓ *Responsabilidades de las Entidades Distritales frente a la gestión predial y proceso de implementación.*
- ✓ *Listado de los predios con CHIP, ubicación georeferenciada.*

Así mismo, la Secretaría Distrital de Movilidad, está liderando la elaboración de un decreto mediante el cual los recursos del fondo de parqueaderos se asignen para el proyecto de

patios definitivos. El decreto se encuentra en fase de revisión y firmas por el parte del Instituto de Desarrollo Urbano, Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Movilidad”.

Por otra parte, al preguntar a la Entidad sobre “las fuentes de financiación y esquemas de inversión implementados para la construcción de los patios definitivos”, Transmilenio S.A. responde que: “se aclara que en el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana, no se contemplaron recursos para la construcción de los patios definitivos y a la fecha la Administración Distrital no cuenta con fuentes de financiación específicas para este tema; sin embargo, TRANSMILENIO S.A. ha explorado posibles fuentes de financiación como Fondo de Regalías, el Fondo de parqueaderos, FINDETER y la inclusión en el CONPES. Teniendo en cuenta lo anterior, las fuentes de financiación de los patios definitivos se deberán prever e incluir en el Plan de Desarrollo de las futuras administraciones”.

Estas situaciones permiten determinar, que a pesar de que no se han vencido los términos, la Entidad no tiene los recursos disponibles para cumplir con la obligación de la construcción de los patios definitivos del SITP y manifiestan que corresponde a las siguientes administraciones dicha obligación.

Respecto al cronograma de acción para la implementación de patios definitivos, el cual fue solicitado a la Entidad junto con el acto administrativo de aprobación, se pudo determinar que la Entidad no tiene un cronograma definitivo para dicho proyecto, debido a que una vez revisada la información aportada por Transmilenio S.A. en medio magnético identificado en el punto 6. “PROPUESTA DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA” 6.1. Cronograma general para la implementación de patios” dicho cronograma contiene fechas y observaciones que no son coherentes con lo estipulado según el artículo 1 del Decreto 294 de 2011 señala: “Las normas expedidas en el presente decreto tendrán validez durante una etapa de transición de cinco (5) años, para efectos de que se realicen los estudios, diseños y la construcción por parte de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., de los terminales zonales y patios zonales definitivos de las rutas no troncales del Sistema integrado de Transporte Público ...”. Periodo este que finalizaría en julio de 2016.

Como ejemplo de lo anteriormente citado, se observa que en la versión de febrero de 2015 del Plan de Acción en las actividades del cronograma 14 a la 17, las fechas son indefinidas y en la versión de julio de 2015 las actividades 10 a la 12 registran “SE DEBEN INCUIR EN EL PLAN DE DESARROLLO DE LA PRÓXIMA ADMINISTRACIÓN CON EL 100 % DE RECURSOS PARA ADQUISICIÓN DE PREDIOS y DEPENDE DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS SE DEBE INCLUIR EN EL PLAN DE DESARROLLO DE LAS DOS PRÓXIMAS ADMINSTRACIONES”. Lo que permite establecer que la Entidad no cuenta con un cronograma real para la implementación de patios definitivos ni tampoco el acto administrativo con el cual fue aprobado.

Por lo anterior, la Entidad está incumpliendo lo estipulado en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 *“De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales”*.

Una vez analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo toda vez que en ninguno de los apartes desvirtúan lo establecido en el artículo 1 del Decreto 294 de 2011 ni se cuenta con los recursos para la construcción de los patios definitivos.

### 3.4.2. PATIOS TRANSITORIOS

***3.4.2.1. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la falta de 12 avales de localización de predios (aval final) de los patios transitorios del SITP, contraviniendo lo estipulado en el “PROCEDIMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PATIOS EN ETAPA DE TRANSICIÓN DEL SITP P-ST-010” y por las inconsistencias presentadas en los avales de la empresa TRANZIT.***

Una vez analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se retira la observación toda vez que anexaron un CD con la información de los avales de los patios transitorios observados.

### 3.5. FONDO CUENTA DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO CAPITAL

Mediante el Artículo 7° del Acuerdo 04 de 1999 *“Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones”*, el Concejo de Bogotá, D.C., autorizó al Alcalde Mayor la destinación de recursos para la creación de un FONDO CUENTA para adquirir parque automotor de los prestadores del servicio colectivo antes de que Transmilenio entrara en operación y así mismo, facilitar la vinculación de propietarios y/o conductores en la prestación u operación de Transmilenio S.A.. Este Fondo fue creado y organizado por el Decreto 542 del mismo año donde estableció un Comité Técnico encargado de definir políticas y directrices que permitieran adelantar las gestiones necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo y crear su propio reglamento.

De acuerdo a la información suministrada mediante Acta de Visita Fiscal realizada el día 25 de agosto del presente año para conocer los movimientos de los recursos asignados al mencionado fondo, la SDM informó que *“según documentos físicos*

hallados sobre el Fondo Cuenta la asignación inicial fue de \$20.000.000.000, de los cuales se suscribió el convenio N° 004 STT-Transmilenio por el valor de \$1.569.400.000 y el convenio COL/00/012 con el PNUD por valor de \$18.400.000.000 con los cuales se otorgó crédito a las empresas transportadoras para su participación en Transmilenio, sin tener registros de la destinación de esos recursos...”; para un total de \$19.969.400.000.

La SDM informó que el Convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, tenía como propósito apoyar la constitución de una línea de financiación para facilitar la vinculación de personas naturales o jurídicas del Transporte Público Colectivo - TPC al Sistema de Transporte Masivo Transmilenio - SMTM, la implementación de talleres, cursos de capacitación y motivar a los conductores en la participación, con el fin de mejorar las relaciones conductor-pasajero, la reinversión periódica del capital recuperado y la reestructuración del TPC para facilitar el inicio de la Fase II de Transmilenio.

Adicionalmente, según la información allegada por la SDM<sup>13</sup> se evidencia que se suscribieron entre el año 2000 al 2007 un total de 68 contratos con recursos del Fondo Cuenta, por valor de \$2.881.786.883,16 para la prestación de servicios profesionales, sin tener en cuenta que la destinación de estos recursos estaba encaminada a la adquisición de parque automotor tal y como lo estableció el Acuerdo 4 de 1999, antes relacionado.

Posteriormente, en el año 2009 mediante el Decreto 227 se derogó el Comité Técnico y se estableció que la administración del Fondo Cuenta estaría a cargo de la Secretaría Distrital de Movilidad, entidad que fue creada mediante Acuerdo 257 de 2006.

En el mismo año, mediante el Artículo 25 del Decreto 309 de 2009, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C.”*, se establecieron actividades prioritarias para el Fondo Cuenta indicando que los recursos deben destinarse para adelantar *“...programas de capacitación, divulgación, información, promoción y promulgación del SITP; líneas de apoyo financiero para los propietarios del transporte público colectivo que se asocien a empresas operadoras proponentes que resulten adjudicatarias, bajo cualquiera de las modalidades definidas en los pliegos de condiciones de la licitación de operación del SITP; y líneas de apoyo financiero a Empresas Operadoras adjudicatarias en los procesos de selección del SITP con participación accionaria representativa de propietarios del transporte público colectivo actual...”*

De acuerdo a información suministrada por la SDM, que en el año 2009 *“...se evidencia la asignación del presupuesto de la SDM la fuente Fondo Cuenta por valor de \$18.105.943.000...”*<sup>14</sup>. Una vez revisada la relación de contratos allegada por la SDM mencionada anteriormente, en el año 2009, se observa que se firmaron siete (7)

<sup>13</sup> Oficio SDM-DTI-101249-15

<sup>14</sup> Acta de Visita Fiscal del 25 de agosto de 2015

contratos de prestación de servicios profesionales y (6) convenios, con recursos del Fondo Cuenta, que sumados dan el mismo valor del presupuesto indicado anteriormente, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 20**  
**RELACIÓN CONTRATOS Y CONVENIOS SUSCRITOS EN 2009 CON RECURSOS**  
**FONDO CUENTA**

Cifras en pesos

CONCEPTO	VALOR	PORCENTAJE
Contratos Prestación Servicios Profesionales	506.300.000	3%
Convenios Universidades	8.263.819.600	46%
Convenio Bancoldex	7.568.491.665	42%
Convenio ETB	839.331.735	5%
Convenio Metro Medellín	928.000.000	5%
Total	18.105.943.000	100%

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad  
Elaboró: Equipo Auditor

Revisados los objetos de los contratos de prestación de servicios profesionales y del Convenio N° 1463-2009 suscrito con la Empresa Metro de Medellín, cuyo propósito consistió en identificar la viabilidad técnica y de costos para implementar líneas de transporte público por cable; se observa que a pesar de desarrollar actividades relacionadas con la implementación del SITP, los mismos no cumplen con la finalidad establecida en el Artículo 25 del Decreto 309 de 2009, referida a la prioridad de destinar los recursos del Fondo Cuenta para **adelantar programas de capacitación, divulgación, información, promoción y promulgación del SITP y líneas de apoyo financiero.**

Caso contrario sucede con el Convenio N° 1500-2009 suscrito entre la SDM y BANCOLDEX, para poner en marcha una línea de crédito para las pequeñas y medianas empresas de TPC que requieran recursos para financiar sus necesidades de capital de trabajo con un plazo inicial de dos años y prorrogado por tres años y medio más. La Secretaría Distrital de Movilidad, aportó inicialmente \$6.000 millones, a los cuales se les adicionó la suma de \$1.569.0 millones. Se realizaron catorce (14) créditos a los operadores del SITP por valor de \$4.762.0 millones. El saldo correspondiente a la suma de \$2.806.0 millones no fue posible prestarlo debido a que algunas empresas no cumplían con los requisitos para acceder a los créditos. Por lo anterior, el presente Convenio se dio por terminado el día 12 de mayo de 2015, y Bancoldex el día 18 de agosto del presente año devolvió a la Dirección Distrital de Tesorería el saldo a favor, tal y como se evidencia en la copia de la transferencia realizada, suministrada por la SDM como soporte al Acta de Visita Fiscal antes mencionada.

Finalmente, se observa que en el año 2011 se suscribieron cuatro (4) contratos por un valor de \$1.120 millones, como se relaciona en el siguiente cuadro:

**CUADRO 21  
RELACIÓN CONTRATOS Y CONVENIOS SUSCRITOS EN 2011 CON RECURSOS  
FONDO CUENTA**

Cifras en pesos		
CONTRATO No.	OBJETO	VALOR
1200-2011	Capacitar en áreas específicas a las personas que trabajan informalmente en las denominadas “playas” y paraderos, así como a los calibradores de ruta y a los vendedores ambulantes del TPC	500.000.000
1243-2011	Consultoría para la estructuración, elaboración, toma de información, realización de encuestas, evaluación, construcción y actualización de los indicadores de satisfacción del usuario de transporte público colectivo, masivo e individual de Bogotá	126.690.782
1068-2011	Censo de los vendedores informales del TPC en las rutas del mismo y el censo de los calibradores del TPC	229.309.218
1203-2011	Entrega y montaje de cubierta en la plaza de artesanos, para la plaza No. 3	264.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>1.1120.000.000</b>

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad  
Elaboró: Equipo Auditor

De otra parte, mediante el artículo 49 del Acuerdo 575 de 2014 estableció que la Administración Distrital *“asignará los recursos apropiados en el rubro “Aceleración implementación del SITP, chatarrización” al Fondo Cuenta”* para que éste *“cumpla con los fines planteados en el Acuerdo 04 de 1999 y el Decreto 309 de 2009, así como para adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP”*.

Por tal razón, en el mismo año se expidió el Decreto 580 con el fin de adoptar medidas para consolidar la implementación de la Fase II del SITP, ordenando la apertura de una cuenta bancaria de destinación específica, cuya fuente de financiación es el Fondo Cuenta, el cual sigue siendo administrado por la Secretaría Distrital de Movilidad, y Transmilenio S.A., es el encargado de ejecutar el presupuesto que sea transferido para la compra de cesión de derechos económicos.

De conformidad con lo anterior, la administración distrital asignó para el Fondo Cuenta la suma de \$200.000.0 millones, de los cuales la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH le transfirió a Transmilenio S.A. en el mes de marzo de 2015, la suma de \$5.147.000.000 de los cuales, a 30 de junio del presente año se han realizado ocho (8) pagos por valor de \$733.791.317, por concepto de pago de derechos económicos, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 22**  
**TRANSFERENCIAS POR CESIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS EN 2015**

Cifras en pesos

CONCEPTO	VALOR
Presupuesto 2015	200.000.000.000
Transferencia	5.147.000.000
Pago	733.791.317

Fuente: TMSA – 2015EE14283 del 24-07-2015

Elaboró: Equipo Auditor

**3.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$264.000.000) porque la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió con recursos del Fondo Cuenta mediante el Contrato No. 2011-1203, una cubierta para la Plaza de Artesanos – Plaza No 3., adquisición que carece de justificación con las asignación de recursos priorizados por el Artículo 25 del Decreto 309 de 2009, y constituye una erogación ineficiente y antieconómica.**

De acuerdo a los objetos de los contratos suscritos por la Secretaría Distrital de Movilidad en el año 2011 con recursos del Fondo Cuenta, llama la atención el objeto del contrato No. 1203-2011, mediante el cual el contratista se obligaba con la SDM a la entrega y montaje de una cubierta en la Plaza de Artesanos – plaza N° 3, por valor de \$264 millones, objeto que no tiene relación alguna con las prioridades de la debida asignación de los recursos establecida en el Decreto 309 de 2009.

La Contraloría de Bogotá requirió de la SDM la justificación para la celebración de este contrato con recursos del Fondo Cuenta. La entidad en su respuesta informó<sup>15</sup> que el 23 de diciembre de 2010 suscribió el Convenio No. 1623 con la Secretaría de Desarrollo Económico, con el fin de generar “...oportunidades productivas y de empleo para las poblaciones que se encuentran vinculadas a la prestación del servicio público colectivo de la ciudad de Bogotá y como resultado de la implementación del SITP, resulten negativamente afectadas”. Y que en el marco de la obligación “g), del convenio “suministrar recursos humanos y logísticos con el propósito de asegurar el adecuado y cabal cumplimiento del objeto del presente convenio” y, teniendo en cuenta que esta Secretaría utilizaría las instalaciones de la Plaza de los Artesanos por aproximadamente 7 meses para los fines anteriormente señalados, el aporte de esta entidad al Convenio consistió en comprar una membrana de cubierta para la plaza número 3”.

La SDM así mismo indicó, que en desarrollo del mencionado convenio, estableció un centro de negocios en la Plaza de los Artesanos – Plaza No. 3 ;y que utilizó sus instalaciones aproximadamente durante siete (7) meses para implementar un plan de divulgación del SITP, con el fin de orientar y apoyar a los actores del TPC en

<sup>15</sup> SDM-DTI-112027-2015 de agosto 27 de 2015

materia financiera y empresarial. De igual manera, relacionó actividades referentes a la licitación para la operación del SITP que se adelantaron en los años 2009 y 2010, antes de la adjudicación de los contratos de concesión.

Sin embargo, es necesario aclarar que estas actividades se desarrollaron **antes** de la entrega y montaje de la cubierta objeto del Contrato No. 2011-1203, que de acuerdo a lo indicado por la SDM<sup>16</sup>, “con 3 de febrero de 2012, funcionarios de las dos Secretarías, recibieron en la Plaza de los Artesanos la membrana arquitectónica de 800 m cuadrados de área aproximada, apoyada sobre pedestales de concreto reforzado en 3.000 PSI”. Así, la fecha de recibido confirma lo observado por la Contraloría de Bogotá, en el sentido que la cubierta no se utilizó en las actividades antes relacionadas, toda vez que las mismas fueron ejecutadas durante los años 2009 y 2010 como ya se manifestó anteriormente; y la cubierta sólo fue recibida en el año 2012.

Por lo tanto, la justificación dada por la entidad para la suscripción de este contrato, no satisface los cuestionamientos realizados por la Contraloría de Bogotá, toda vez que no permite establecer la debida utilización de la cubierta en las actividades antes mencionadas, ni en las priorizadas por el Distrito para la implementación del SITP, establecidas en el Artículo 25 del Decreto 309 de 2009. Adicionalmente, el objeto de este contrato no se enmarca en las actividades en las cuales debían priorizarse los recursos asignados al Fondo Cuenta.

En materia de gestión fiscal, el principio fundante de la economía consagrado en el artículo 267 de la Constitución Política, artículo 8° de la ley 42 de 1993 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000, faculta a la Contraloría de Bogotá D.C. para pronunciarse en términos cualitativos sobre los gastos efectuados con ocasión del contrato No.1203 de 2011, y así, evaluar la racionalidad de los costos indirectos del mismo.

En relación a los elementos del referido principio, el Profesor Iván Darío Gómez Lee en su obra El derecho de la Contratación Pública puntualiza:

*“ i) Un elemento objetivo: se trata de una operación matemática y un estudio de precios del contrato, desde que se estructura en los pliegos (o Estudio Previo o Técnico), pasando por lo que finalmente se contrató y la evolución que tuvo el precio; esto es, entonces, **una valoración soportada en elementos objetivos.** (...)”*

*ii) Valoración subjetiva: hoy en día este importante principio se ha extendido, hay unas tendencias que con él buscan medir **si la asignación de los recursos fue la más conveniente en cuanto a costos,** de manera tal que*

---

<sup>16</sup> Ídem., 3

*permita aumentar los resultados, es decir, equidad.”* (Negrilla y subraya fuera de texto)

En virtud del elemento de la valoración subjetiva, la asignación de los recursos para la adquisición de la precitada cubierta no es conveniente en cuanto a su costo, toda vez que el sujeto de control no justificó la racionalidad y mesura del gasto en la adquisición del bien cuestionado.

Del mismo modo, al determinar este ente de control que el bien no fue adquirido para las finalidades previstas y priorizadas del Fondo Cuenta, es evidente que se constituye una erogación que rompe el equilibrio, equidad y ecuanimidad en la relación costo-beneficio; y el cumplimiento de los fines del mismo, incurriendo en un gasto suntuario, innecesario y superfluo.

Igualmente se vulneró el principio fundante de la eficiencia, consagrado en el artículo 267 de la Constitución Política, artículo 8° de la ley 42 de 1993 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000, faculta a la Contraloría de Bogotá D.C. para establecer si en proceso contractual se cumplió con la administración eficiente en los gastos, y la óptima utilización de los recursos para maximizar los resultados para cristalizar los resultados a un precio equitativo y ecuánime.

No obstante lo anterior, una vez establecida la ausencia de justificación para adquirir una cubierta con recursos que tienen unas priorizaciones específicas, es evidente la omisión absoluta al deber de administrar los gastos eficientemente, toda vez que el contrato celebrado genera la compra de un bien que no tiene justificación alguna.

Una vez analizada la respuesta dada por la entidad mediante oficio SDM-OSI-1317394-2015 con radicado 1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo, toda vez que la SDM sin tener definida claramente la necesidad que pretendía satisfacer, utilizó en el año 2011 recursos del Fondo Cuenta en la adquisición de una cubierta para ser instalada en la Plaza de los Artesanos, que utilizó sólo hasta el año 2014 en las actividades encaminadas al cumplimiento de los objetivos del Fondo, evidenciándose que no existía la prioridad de su adquisición.

### **3.5.2. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la destinación de recursos del Fondo Cuenta para el desarrollo de actividades ajenas a la finalidad para la cual fue creado.**

Según el análisis efectuado a la respuesta de la entidad al Informe Preliminar remitida mediante oficio No. SDM-OSI-1317394-2015 con radicado 1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

### 3.6. EVALUACIÓN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.

**3.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a que el Ente Gestor ha cambiado en cuatro (4) ocasiones las fechas para terminar los planes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, no ha definido la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, evidenciado falta de planeación, control y diligencia en el cumplimiento de su función como Ente Gestor.**

El 25 de mayo de 2015 mediante oficio con radicado No. 2015EE9519 el Subgerente Técnico y de Servicios de TRANSMILENIO S.A. remite el cronograma de finalización del plan de implementación para dar respuesta a la comunicación SDM-DTI-46636-15, radicado TMSA 2015ER11865, donde precisa entre otros aspectos lo siguiente:

*“Por otro lado, la condición simbiótica de EGOBUS S.A.S. y ECOBUS S.A.S. con el sistema afecta colateralmente los compromisos de cruce de flota establecidos entre los operadores y por ende el proceso de implementación ha sido limitado y depende en gran medida del accionar de la Superintendencia de Puertos y Transporte como efecto de las disposiciones reglamentadas mediante las resoluciones 010764 y 010790 de 2014.*

*De acuerdo con lo anterior, **la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, incluyendo las rutas en las cuales tienen participación directa los Concesionarios Egobus SAS y Coobus SAS, no ha sido definida**, razón por la cual durante el último trimestre de 2014, TRANSMILENIO S.A. –TMSA- concentró su gestión en la evaluación operativa de cada zona como parte del proceso denominado *Optimización y Mejoramiento de los Servicios SITP ofertados.*” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Como se observa, la Entidad pese a haber modificado en cuatro (4) ocasiones el plan de implementación, informa que la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, incluyendo las que tienen participación directa los Concesionarios EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S., no ha sido definida. Por lo anterior se prorroga el cumplimiento del *Artículo 5°.- Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Una vez analizada la respuesta de la Administración mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que no se desvirtúa el hecho de la modificación del plan de implementación; y que pese a

haberse modificado en cuatro (4) ocasiones, no se ha definido la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, evidenciado falta de planeación, control y diligencia en el cumplimiento de su función como Ente Gestor.

### **3.6.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor obstruye el proceso de auditoría realizado por la Contraloría de Bogotá al responder el requerimiento de información sobre el plan de implementación actualizado, de forma incompleta e imprecisa.**

Lo mencionado anteriormente se evidenció al comparar la respuesta que le presentó TRANSMILENIO S.A. a la Secretaría Distrital de Movilidad, respecto a la que le presentó a la Contraloría de Bogotá en relación a que se informara sobre el plan de implementación vigente o actualizado.

En relación a la solicitud de la Secretaría Distrital de Movilidad presentada el 29 de abril de 2015 mediante oficio SDM-DTI-46636-15, radicado TMSA 2015ER11865, el Ente Gestor del SITP el 25 de mayo de 2015 con oficio radicado No. 2015EE9519 presenta respuesta y envía el cronograma de finalización del plan de implementación, donde precisa entre otros aspectos lo siguiente:

*“Por otro lado, la condición simbiótica de EGOBUS S.A.S. y ECOBUS S.A.S. con el sistema afecta colateralmente los compromisos de cruce de flota establecidos entre los operadores y por ende el proceso de implementación ha sido limitado y depende en gran medida del accionar de la Superintendencia de Puertos y Transporte como efecto de las disposiciones reglamentadas mediante las resoluciones 010764 y 010790 de 2014.*

*De acuerdo con lo anterior, **la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, incluyendo las rutas en las cuales tienen participación directa los Concesionarios Egobus SAS y Coobus SAS, no ha sido definida**, razón por la cual durante el último trimestre de 2014, TRANSMILENIO S.A. –TMSA- concentró su gestión en la evaluación operativa de cada zona como parte del proceso denominado *Optimización y Mejoramiento de los Servicios SITP ofertados.*” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Más adelante, después de explicar lo siguiente: *“La línea de acción está orientada a poner los activos del sistema (flota) donde las condiciones de demanda lo requieren, es decir donde se encuentran los mayores indicadores de demanda en el servicio de transporte público convencional de la ciudad (TPC), con el fin de dar cobertura SITP en aquellas zonas sin dicho servicio.”*, la Entidad explica:

*“Como parte de esta estrategia han sido implementadas durante los primeros meses de 2015, once (11) rutas estratégicas que han demostrado que la alternativa adoptada ha sido exitosa puesto que **se han cumplido los objetivos de atender zonas sin***

**cobertura, así como aumentar la captación de la demanda del SITP y de garantizar el servicio de transporte público** de manera que se ha facilitado el desmonte de rutas del TPC.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de las anteriores precisiones y argumentaciones presentadas a la Secretaría Distrital de Movilidad, para la misma solicitud de información presentada por este Equipo Auditor, TRANSMILENIO S.A., responde, entre otros aspectos, lo siguiente:

*“Por otro lado, la condición simbiótica de EGOBUS S.A.S. y ECOBUS S.A.S. con el sistema afecta colateralmente los compromisos de cruce de flota establecidos entre los operadores y por ende el proceso de implementación ha sido limitado y depende en gran medida del accionar de la Superintendencia de Puertos y Transporte como efecto de las disposiciones reglamentadas mediante las resoluciones 010764 y 010790 de 2014.*

*De acuerdo con lo anterior, la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, incluyendo las rutas en las cuales tienen participación directa los Concesionarios Egobus SAS y Coobus SAS, **fue afectada**, razón por la cual durante el último trimestre de 2014, TRANSMILENIO S.A. –TMSA- concentró su gestión en la evaluación operativa de cada zona como parte del proceso denominado Optimización y Mejoramiento de los Servicios SITP ofertados.”*

Comparando los dos (2) textos, se evidencia que en la respuesta entregada a este Equipo Auditor, la Entidad respecto de la fecha de inicio de operación de la totalidad de las rutas, incluyendo las rutas en las cuales tienen participación directa los Concesionarios EGOBUS S.A.S y COOBUS S.A.S, en vez de precisar que “no ha sido definida”, presenta que “fue afectada”.

De otra parte, llama la atención que después del párrafo “La línea de acción está orientada a poner los activos del sistema (flota) donde las condiciones de demanda lo requieren, es decir donde se encuentran los mayores indicadores de demanda...”, se haya excluido el señalado anteriormente:

*“Como parte de esta estrategia han sido implementadas durante los primeros meses de 2015, once (11) rutas estratégicas que han demostrado que la alternativa adoptada ha sido exitosa puesto que se han cumplido los objetivos de atender zonas sin cobertura, así como aumentar la captación de la demanda del SITP y de garantizar el servicio de transporte público de manera que se ha facilitado el desmonte de rutas del TPC.”*

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el

hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que para la misma pregunta sobre el plan de implementación actual, la respuesta a la Contraloría fue diferente en aspectos importantes como es el hecho que no se informó sobre el desconocimiento del inicio de rutas para los concesionarios de EGOBUS y COOBUS. Así como el que se haya excluido un párrafo donde se precisa, entre otros aspectos como: *“...la alternativa adoptada ha sido exitosa puesto que se han cumplido los objetivos de atender zonas sin cobertura, así como aumentar la captación de la demanda del SITP y de garantizar el servicio de transporte público de manera que se ha facilitado el desmonte de rutas del TPC.”*

**3.6.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la necesidad de efectuar el plan de implementación del SITP con la oportunidad debida, no existe la debida gestión de la entidad para exigir el cumplimiento de concesionarios para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, para que ingresen a complementar la ruta compartida y el inicio de rutas de forma oportuna.**

En el Informe Mensual de Gestión correspondiente al periodo 01 al 30 de abril de 2015 presentado por la firma Interventora CONSORCIO INTERVENTORÍA SITP - 2014 se encontró en relación con la obligación de *“Entregar informes que evidencien la evolución del plan de implementación vs. el cronograma de implementación con relación al alistamiento de flota, verificando que los concesionarios suministren la totalidad de la flota nueva y usada, que se requiere para la atención de los servicios del SITP, de acuerdo con el plan de implementación de rutas y sus actualizaciones, y generar alertas que correspondan en caso que esto no ocurra.”*, se informa que el Plan de Implementación que terminó el pasado mes de agosto, algunas de las rutas programadas iniciaron su operación en forma tardía, hecho que se plasmó en los respectivos informes de Posible Incumplimiento presentados al ente Gestor.

De otra parte, el mencionado informe de gestión explica que en relación a las rutas compartidas algunos concesionarios no han entrado a complementar la ruta compartida, lo cual implica que solo ha ingresado uno de los concesionarios de acuerdo a las rutas compartidas para las cuales no se ha realizado el ingreso de los dos concesionarios. La Interventoría a partir de las fechas programadas de inicio según el Manual de implementación está efectuando las exigencias necesarias a cada uno de los concesionarios respectivos, para conocer los motivos de no haberse dado el ingreso necesario. Las rutas aludidas son las siguientes treinta y seis (36):

**CUADRO 23  
RUTAS COMPARTIDAS CON INGRESO DE SOLO UN CONCESIONARIO**

<b>RUTAS COMPARTIDAS ABRIL</b>			
<b>CONCESIONARIO</b>	<b>ZONA</b>	<b>RUTA</b>	<b>CONCESIONARIO SIN INGRESO</b>
TRANZIT S.A.	Usme	319	EGOBUS
TRANZIT S.A.	Usme	271	ESTE ES MI BUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	C142	EGOBUS
TRANZIT S.A.	Usme	614	COOBUS
TRANZIT S.A.	Usme	34	EGOBUS
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	445	EGOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	200	COOBUS
TRANZIT S.A.	Usme	488	Consortio Express
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	P39	COOBUS
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	921	COOBUS
ESTE ES MI BUS S.A.S.	Tintal - Zona Franca	626A	EGOBUS
TRANZIT S.A.	Usme	950	COOBUS
GMOVIL S.A.S.	Engativá	359	EGOBUS
ESTE ES MI BUS S.A.S.	Calle 80	312	EGOBUS
GMOVIL S.A.S.	Engativá	83	EGOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	E26B	EGOBUS
MASIVO CAPITAL S.A.S.	Kennedy	870A	Consortio Express
GMOVIL S.A.S.	Engativá	492	EGOBUS
MASIVO CAPITAL S.A.S.	Kennedy	733	SUMA
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	C53	SUMA
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	266	Consortio Express
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	795	EGOBUS
MASIVO CAPITAL S.A.S.	Kennedy	912	Consortio Express
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	320	EGOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	183	Masivo Capital
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	344	EGOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	639	EGOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	E17	EGOBUS
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	260	Consortio Express
SUMA S.A.S.	Ciudad Bolívar	P51	EGOBUS

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

RUTAS COMPARTIDAS ABRIL			
CONCESIONARIO	ZONA	RUTA	CONCESIONARIO SIN INGRESO
ETIB S.A.S.	Bosa	C27	COOBUS
ESTE ES MI BUS S.A.S.	Calle 80	119	Masivo Capital
GMOVIL S.A.S.	Engativá	702	EOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	E23	EOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	Usaquén	E43	EOBUS
CONSORCIO EXPRESS S.A.S	San Cristóbal	148	GMÓVIL

Fuente: Informe Mensual de Gestión del CONSORCIO INTERVENTORIA SITP-2014.

De acuerdo con lo anterior, se manifiesta que si bien es cierto a la fecha los contratos de concesión de EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S. presentan cesación de actividades desde el 9 de mayo y 9 de julio de 2014 respectivamente; los concesionarios ESTE ES MI BUS, CONSORCIO EXPRESS, SUMA, MASIVO CAPITAL y GMÓVIL están operando, por lo cual se evidencia que la Entidad no realiza una debida gestión control y seguimiento a efecto de hacer cumplir que éstos ingresen en sus respectivas rutas compartidas.

Lo anterior trae como resultado que se retarde el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

De este mismo Decreto, se incumple su Artículo 8°.- *Competencia de TransMilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* que establece 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.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que si bien para algunas rutas compartidas se reorganizó su operación para ser operadas por un solo operador, todavía quedan veinticinco (25) rutas que concesionarios diferentes a COOBUS y EGOBUS no han ingresado a complementar la ruta compartida, con lo cual se evidencia que la Entidad no realiza una debida gestión

de control y seguimiento a efecto de hacer cumplir que éstos ingresen en sus respectivas rutas compartidas.

**3.6.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a lo informado desde el comienzo de la ejecución de los contratos de concesión dentro del esquema del SITP en los informes mensuales presentados por la firma consultora LOGIT LOGITRANS sobre los incumplimientos de los concesionarios EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S., el Ente Gestor no desplegó una gestión efectiva para lograr el cumplimiento contractual de los mencionados concesionario.**

En el Informe Entregable No. 7 correspondiente al periodo de 20 de febrero al 20 de marzo de 2012 presentado a la entidad por LOGIT LOGITRANS, informa respecto de la Flota Requerida para la operación de las rutas del mes de julio que *“A la fecha de entrega de este informe los operadores COOBUS S.A.S. y EGOBUS faltan por entregar esta información.”*

En este mismo informe, en el *“Capítulo 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, Actividad 18: Implantación del Plan de Alistamiento de Flota*, la Consultoría recomienda lo siguiente: *“Insistir a los operadores EGOBUS y COOBUS que no han dado respuesta al oficio sobre la información de los vehículos que iniciarán operación en el mes de Julio.”*

Así mismo, en el Informe Entregable No. 8 respecto del periodo 20 de marzo al 20 de abril de 2012, la firma Consultora informa en relación sobre *Chequeo de Flota para Operación de rutas zonales del mes de Julio de 2012* que el Operador COOBUS S.A.S. no se le pudo realizar chequeo. Seguidamente en Comentarios sobre el proceso de alistamiento de flota, precisa lo siguiente: *“Coordinar con el operador COOBUS la entrega de la información que está pendiente sobre los vehículos que utilizarán para la implementación de las rutas de julio.”* De igual modo, en la Tabla 5 *Información suministrada referente a los centros de control zonales* respecto del Concesionario COOBUS S.A.S. no se puede informar su estado.

Del mencionado Informe No. 8, se informa en el Capítulo 6 *CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES* entre otros aspectos lo siguiente: *“Pese a las reiteradas solicitudes realizadas por Transmilenio al operador COOBUS, no ha entregado información sobre la flota troncal y zonal del operador para el inicio de Operación. Los 9 vehículos biarticulados y los 5 vehículos articulados para operación troncal que debían ser entregados el 17 de marzo de 2012 no fueron vinculados ni se encuentran en proceso de trámite con Transmilenio. Adicionalmente falta entregar la información solicitada sobre los 28 vehículos que utilizarían para la operación zonal de julio.”*

Posteriormente, en el Informe Entregable No. 9 del periodo de 20 de abril al 20 de mayo de 2012, LOGIT LOGITRANS informa en la Tabla 2 *Sitios de Alistamiento de*

Flota y Responsables de la actividad por operador que COOBUS tiene pendiente presentar información.

En el Informe Entregable No. 10 Versión 3.0 de agosto de 2012, el Consultor en el Numeral 2.4. ESTADO DE ALISTAMIENTO DE VEHÍCULOS informa que *“Coobus y Egobus no alcanzarían a contar con los vehículos requeridos para el inicio de la operación zonal.”*

De este Informe No. 10 se informa en su Cuadro 14 Estado Actual de los Control de Control zonales respecto de COOBUS que la adecuación para Conectividad el del 0% y en Instalaciones lleva escasamente el 10%; en relación a Equipos + Configuración SW se precisa *“A definir – No ha cumplido compromisos.”*

En el Numeral 4.1. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN del aludido informe No. 10 en Rutas Alimentadoras lo siguiente: *“El operador Coobus no presentó la flota requerida para las dos rutas alimentadoras que debían servir: Zona Franca (16-8) y la Estancia (16-7). Transmilenio S.A. como una medida de contingencia para garantizar el servicio a los usuarios, inició operación de estas rutas alimentadoras con vehículos del operador Consorcio Express, quienes inicialmente prestarán el servicio por 1 mes.”*

De otra parte, en la Actividad 20 sobre Análisis del Plan de Operación del Informe No.10, se recomienda lo siguiente: *“Establecer los escenarios de operación considerando que el operador COOBUS hasta el momento no ha cumplido con las responsabilidades para el inicio de la operación troncal y zonal.”*

En RECOMENDACIONES se precisa lo siguiente: *“Considerar que las modificaciones que se realicen en el plan de implementación de las rutas SITP por no contar en los primeros meses con la flota necesaria para prestar el servicio, un cambio o retraso en el plan de implementación conllevan a modificaciones en la propuesta del plan de desmonte de las rutas del TPC.”*

En consecuencia, se dilató el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

En igual sentido, de este mismo Decreto, se incumple su Artículo 8°.- *Competencia de TransMilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* que establece 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**”*

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

***del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.”*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Por lo anterior, se incumple lo dispuesto por el Numeral 1°, del Artículo 4° de la Ley 80 de 1993 que establece lo siguiente:

*“Artículo 4°.- 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.”*

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la condición enunciada en la observación y su soporte no es la misma que informa la Entidad respecto del Informe del Plan de Auditoría Distrital 2012 Periodo II. En la observación se detalla cada uno de los aspectos evidenciados por la firma consultora en distintos informes presentados relacionados con los diferentes incumplimientos.

Si bien es cierto, la Entidad efectuó actuaciones administrativas para iniciar los procesos sancionatorios contra COOBUS y EGOBUS, incluida la imposición de multas y procesos de caducidad, los cuales estando ya instruidos y pendientes de la decisión final debieron suspenderse ante la intervención de la Superintendencia de Puertos y Transporte; también es cierto que de haberse tenido en cuenta de manera oportuna lo observado por LOGIT LOGITRANS, se hubiese tenido un desenlace diferente al mencionado anteriormente, si a través de las áreas técnicas se hubiera efectuado el control y seguimiento técnico a las actividades de operación, advirtiéndose las falencias oportunamente, e implementado las acciones correctivas por la entidad.

De otra parte, de ninguna manera se está repitiendo la observación, pues como se explicó, éste corresponde a la falta de gestión de la entidad por no atender lo observado por LOGIT LOGITRANS, situaciones que no habían sido formuladas por la Contraloría de Bogotá.

**3.6.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad a la fecha no ha expedido el respectivo Protocolo de Desvinculación de Flota a efecto de garantizar el cumplimiento de la Cláusula 89 sobre Exclusión de Vehículos de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP.**

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP estipularon en su Cláusula 89. *EXCLUSIÓN DE VEHÍCULOS*, lo siguiente:

*“Los vehículos sólo podrán mantenerse vinculados al servicio si se conservan en perfectas condiciones mecánicas, equipados de conformidad con las leyes, reglamentos, normas y procedimientos aplicables a la materia, con las instrucciones impartidas por las autoridades competentes o por TRANSMILENIO S.A. en su condición de gestor del Sistema, con lo previsto en el presente Contrato y en los Manuales y reglamentos expedidos por TRANSMILENIO S.A. vigentes y los que adopte en el futuro.*

*Sin perjuicio de lo anterior, TRANSMILENIO S.A. podrá excluir del servicio vehículos, sin indemnización alguna, cuando estos no cumplan con los parámetros establecidos en el Manual de Operación.*

*Una vez cumplida la vida útil del vehículo, conforme a lo establecido en el Manual de Operación, será desvinculado por TRANSMILENIO S.A., y el CONCESIONARIO deberá retirarlo del servicio público de transporte en Bogotá D.C. y desintegrarlo físicamente en los términos de la reglamentación vigente.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, el 31 de julio de 2015 mediante solicitud No. 22232 la Contraloría de Bogotá le solicita al Ente Gestor, entre otros requerimientos, la presentación del respectivo Protocolo de Exclusión de Vehículos

El 11 de agosto de 2015, mediante oficio con radicado No. 2015EE15385 la Entidad responde que no existe exigencia contractual de expedir un protocolo de exclusión de vehículos. Precisa que existe un procedimiento y requisitos de inmovilización de vehículos, cuando éstos no cumplen con los estándares de operación.

Lo anterior indica que TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público a la fecha no cuenta con un Protocolo de Exclusión de Vehículos que forme parte del Sistema Integrado de Gestión que precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados, que facilite su control, evaluación y seguimiento, requiriendo, en consecuencia, actualizar el Manual de Procedimientos de la entidad a objeto de ajustarlo a los parámetros documentales y responsabilidades de la Entidad, determinando directrices y lineamientos a su personal y a los diferentes actores que participan en la Operación.

Se incumple el Parágrafo único del Artículo 1º de la Ley 87 de 1993 que dispone lo siguiente:

*“Parágrafo.- **El control interno se expresará** a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades **y se cumplirá**”*

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación** de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, **de manuales de funciones y procedimientos**, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, se incumple la Ley 872 de 2003 "Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.", su Artículo 4° el cual dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 4o. REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, las entidades deben como mínimo:*

- a) *Identificar cuáles son sus usuarios, destinatarios o beneficiarios de los servicios que presta o de las funciones que cumple; los proveedores de insumos para su funcionamiento; y determinar claramente su estructura interna, sus empleados y principales funciones;*
- b) *Obtener información de los usuarios, destinatarios o beneficiarios acerca de las necesidades y expectativas relacionadas con la prestación de los servicios o cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad, y la calidad de los mismos;*
- c) **Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la entidad que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción, con base en criterios técnicos previamente definidos por el Sistema explícitamente en cada entidad;**
- d) **Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control;**
- e) **Identificar y diseñar,** con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, **los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de los usuarios o destinatarios,** en las materias y funciones que le competen a cada entidad;
- f) **Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control.** Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio;
- g) *Ejecutar los procesos propios de cada entidad de acuerdo con los procedimientos documentados;*
- h) **Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos;**
- i) **Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

No se cumple con el Manual del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A. M-GR-001 de septiembre 24 de 2012, Versión 0, Numeral 5.4. **Planificación del Sistema Integrado de Gestión**, su Literal b):

*“Procedimientos documentados que las normas NTC ISO 9001:2008, NTC GP 1000:2009, NTC ISO 14001:2004 y NTC-OHSAS 18001 exigen y los documentos que la entidad requiere para asegurar la Planificación, Operación y Control eficaz de sus procesos, los cuales hacen parte de la estructura documental del Sistema Integrado de Gestión.”*

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<sup>o</sup>.- *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<sup>o</sup>.- *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.”*

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón al precario control desplegado por el ente gestor, toda vez que la simple aplicación de un formato de inspección de vehículos; y el procedimiento de inspección técnica de éstos, avaló el cumplimiento de la obligación de verificación prevista en la Cláusula 89 de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte dentro del esquema del SITP.

Sin embargo, no se precisaron las actividades, tiempos, responsables, productos y/o resultados, que facilitarían el control, evaluación y seguimiento requeridos, y en consecuencia, se actualizaría el Manual de Procedimientos de la entidad para ajustarlo a los parámetros documentales y responsabilidades de la Entidad, incumpliendo lo dispuesto en los literales c, d, e y f del artículo 4° de la Ley 872 de 2003. Igualmente importante, se debe tener en cuenta que la Desvinculación de Flota tiene incidencia en la remuneración a los operadores y en el reintegro de equipos a Recaudo Bogotá.

**3.6.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque sólo hasta después de diez (10) meses para el caso de COOBUS S.A.S. y de un (1) año respecto de EGOSBUS S.A.S., de haberse excluido los vehículos del reporte de pago, el Ente Gestor decide comunicar la respectiva desvinculación de flota a los mencionados concesionarios.**

El 31 de julio de 2015 la Contraloría de Bogotá mediante solicitud con radicado 22232 le solicita a la entidad, entre otros aspectos, lo siguiente:

“

1. *Se informe para cada uno de los Contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte dentro del esquema del SITP, que hayan tenido a la fecha la aplicación por parte del Ente Gestor de la Cláusula 89 EXCLUSIÓN DE VEHÍCULO, detallando la siguiente información:*
  - 1.1. *1- Número de contrato, 2- Empresa, Zona Concesión, 3- Tipo de Servicio, 4- Tipo Vehículo, 5- Placa, 6- Código de Bus, 7- Fecha inicio operación bus, 8- Fecha inoperatividad bus, 9- Fecha Desvinculación bus, 10- Fecha inicio remuneración bus, 11- Fecha última remuneración bus, 12- Valor remuneración pagada desde inicio remuneración hasta fecha inoperatividad del bus, 13- Valor remuneración pagada desde inicio remuneración hasta último pago hasta fecha de desvinculación del bus. 14- Valor remuneración pagada desde inicio remuneración hasta último pago hasta fecha de la última remuneración del bus. 15- Totalizar la información pagada a cada uno de los concesionarios intervenidos, desde inicio remuneración hasta la fecha de inoperatividad. 16- Totalizar la información pagada por cada uno de los concesionarios intervenidos, desde el inicio de la remuneración hasta la fecha la fecha de desvinculación. 17- Totalizar la información pagada por cada concesionario intervenido desde el inicio de la remuneración hasta la fecha última remuneración.”*

En respuesta a la anterior solicitud la entidad con radicado 2015EE15385 de 11 de agosto de 2015 responde, entre otros aspectos, en relación al Numeral 1, en relación al Concesionario COOBUS S.A.S. que la fecha última de remuneración bus fue el 14 de julio de 2014 mientras que la fecha de Exclusión bus correspondió al 12 de mayo de 2015, mediante oficio externo enviado 2015EE8538. Para el caso de EGOBUS S.A.S. se informa que la fecha de la última remuneración bus fue el 19 de mayo de 2014 y la fecha de Exclusión bus fue el 12 de mayo de 2015, a través de oficio externo enviado 2015EE8533.

Lo anterior significa que la gestión de la Entidad respecto de realizar la Exclusión de los Vehículos de los concesionarios COOBUS y EGOBUS no fue diligente y oportuna, toda vez que entre la fecha de la última remuneración de bus y la fecha de Exclusión de bus, transcurrieron diez (10) meses y un (1) año respectivamente.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

*“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

*11. 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.*

*12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

*13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado el Numeral 10 del Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

*“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:*

...

*10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”*

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se prorrogue el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la respuesta de la entidad no desvirtúa la deficiente gestión para la Exclusión de los Vehículos de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, en razón a que transcurrieron diez (10) meses y un (1) año respectivamente, entre la fecha de la última remuneración de bus y la fecha de Exclusión del mismo, por lo cual se pretermite los principios de la función administrativa de coordinación, eficacia, economía y celeridad establecida en el artículo 1437 de 2011. Así mismo, los procedimientos de revisión de flota se deben aplicar independientemente de la intervención de la Superintendencia de Transporte.

**3.6.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en las comunicaciones donde se decide desvincular toda la flota del componente zonal de los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S., TRANSMILENIO S.A. no es claro y preciso en argumentar la razón de la Exclusión de los Vehículos ni se colocan términos para el retiro y devolución de equipos instalados a bordo al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S.**

El 12 de mayo de 2015 mediante oficios con radicados No. 2015EE8538, No. 2015EE8533 y No. 2015EE8535, el Subgerente General de la entidad le informa a los gerentes de COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S, lo siguiente:

*“Con relación a la Flota vinculada por el Concesionario al Sistema Integrado de Transporte Público SITP durante los años 2012 y 2013 en el componente zonal (102) la cual se relaciona en el anexo uno (1) y teniendo en cuenta: (i) que dicha Flota no se encuentra operando en el sistema zonal, (ii) que a la fecha no se ha definido por parte del Concesionario el plan de salvamento que permita el reinicio de operación de la zona tres (3) Fontibón en su componente zonal, (iii) toda la flota del concesionario se encuentra inmovilizada, (iv) que en los archivos de TRANSMILENIO S.A. existe documentación desactualizada y que el Concesionario no ha remitido la renovación de dicha documentación, (v) el estado actual de la flota vinculada al sistema por parte del concesionario y (vi) la cláusula 89 del contrato de concesión de la referencia:*

*“...CLÁUSULA 89. EXCLUSIÓN DE VEHÍCULOS*

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

*Los vehículos sólo podrán mantenerse vinculados al servicio si se conservan en perfectas condiciones mecánicas, equipados de conformidad con las leyes, reglamentos, normas y procedimientos aplicables a la materia, con las instrucciones impartidas por las autoridades competentes o por TRANSMILENIO S.A. en su condición de gestor del Sistema, con lo previsto en el presente Contrato y en los Manuales y reglamentos expedidos por TRANSMILENIO S.A. vigentes y los que adopte en el futuro.*

*Sin perjuicio de lo anterior, TRANSMILENIO S.A. podrá excluir del servicio vehículos, sin indemnización alguna, cuando estos no cumplan con los parámetros establecidos en el Manual de Operación.*

*Por los motivos expuestos anteriormente, **TRANSMILENIO S.A. ha tomado la decisión de desvincular toda la flota del concesionario COOBUS S.A.S. en su componente zonal (anexo 1) a partir de la fecha**; con relación a los equipos instalados a bordo (SIRCI) se debe adelantar la gestión de retiro y devolución de dichos equipos al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Como se observa en el texto anterior, solamente el literal (v) se aproxima a lo dispuesto por la Cláusula 89; sin embargo, lo enunciado es general “*el estado actual de la flota vinculada al sistema por parte del concesionario*” porque no precisa cuál es la condición de la flota actual del concesionario ni cómo ni cuándo se determinó su estado, mediante qué procedimientos, actas, formatos y documentos respectivos.

De otra parte, respecto a los equipos instalados a bordo (SIRCI), no se le define un término para efectuar la entrega al concesionario Recaudo Bogotá.

Finalmente, respecto de la decisión “*TRANSMILENIO S.A. ha tomado la decisión de desvincular toda la flota del concesionario...*” no es consecuente con lo previsto en la Cláusula 89, toda vez que está se refiere a “*Sin perjuicio de lo anterior, TRANSMILENIO S.A. podrá excluir del servicio vehículos, sin indemnización alguna, cuando estos no cumplan con los parámetros establecidos en el Manual de Operación.*”, el concepto que se debió utilizar debió ser el de Exclusión de flota, máxime cuando es la misma Entidad cuando responde a esta Contraloría el requerimiento según radicado No. 22232 de julio 31 de 2015, sustituyendo el término Desvinculación por el Exclusión, según se observa en la Columna No. 9 del Cuadro de respuesta, la cual la denomina *Fecha Exclusión bus*.

De hecho, el Ente Gestor en su respuesta con radicado No. 2015EE15385 de 11 de agosto de 2015, cuando responde al punto 17 de la Contraloría, precisa lo siguiente:

*“Como conclusión, se dice que aunque existe el término de desvinculación y es mencionado contractualmente, es claro que este no aplica para la remuneración, toda vez que el término correcto es exclusión.”*

Respecto de la Ley 80 de 1993, se incumple su Artículo 26°, sus numerales 2 y 4.

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio con radicado en la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que cuando se decide desvincular toda la flota del componente zonal de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, el Ente Gestor no es claro y preciso en explicar la razón de la Exclusión de los Vehículos, ni se colocan términos para el retiro y devolución de equipos instalados a bordo al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S.

**3.6.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en la Junta Directiva del Ente Gestor pese del análisis minucioso del estado de la implementación del SITP y del comportamiento del Fondo de Estabilización Tarifaria- FET, se definió como término el 31 de mayo de 2015 para el retiro definitivo de los buses del Transporte Público Colectivo – TPC, este plazo no se cumplió, evidenciándose falta de concertación y coordinación entre el Ente Gestor y la Secretaría Distrital de Movilidad.**

El 4 de marzo de 2015 mediante oficio 2015EE3813 el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. le informa a la Secretaría Distrital de Movilidad que en la reunión de Junta Directiva del 3 de marzo de 2015, después de una valoración detallada de la implementación y del comportamiento del Fondo de Estabilización Tarifaria, el Alcalde Mayor pidió a la Secretaría de Movilidad se fijara un límite *“para el retiro definitivo de los buses del Transporte Público Colectivo – TPC que hoy operan en la ciudad”*.

Se precisó que el mencionado término no debía superar el 31 de mayo de 2015 debido a la situación actual del FET, sus proyecciones, el programa dispuesto en el Decreto 580 de 2014 *“Por el cual se dictan medidas orientadas a la consolidación de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital, en su etapa de integración del transporte público colectivo al transporte masivo”*, el estado del proceso de Transición y Sustitución conforme a la Resolución 468 de 2014 y el estado de avance del plan de salvamento de los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S. a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El 30 de junio de 2015 mediante oficio con radicado No. 2015EE12113 el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. en respuesta al radicado interno 2015ER18460 sobre Integración total del Sistema, responde a la Secretaría Distrital de Movilidad en los siguientes términos:

*“De otra parte, **de acuerdo con el Decreto 190 de 2015 finalizó la etapa de transición del TPC al SITP**, de tal suerte que los buses remanentes del primero apoyaran la operación del SITP en rutas provisionales hasta su paso definitivo al SITP,*

ya sea para operar o chatarrizar, **situación que ya no se requiere de la definición de “integración total del sistema”.**

**Pese a lo anterior**, y de conformidad con la información técnica elaborada por la Subgerencia Técnica y de Servicios y que se acompaña en el Anexo Técnico No. 1, “Plan de Implementación Rutas Estratégicas”, Anexo Técnico No. 2 “Rutas Provisionales del SITP”, Anexo Técnico No. 3 “Seguimiento al Proceso de Chatarrización”, y para otros efectos, el Ente Gestor conforme a la interpretación que sobre dicho hito ha sostenido, considera que solo faltaría la integración tarifaria, la cual estará a más tardar en el mes de Octubre, **por lo que había indicado que la fecha programada sería el 15 de Diciembre de 2015 como referente para considerar la integración total del sistema.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Posteriormente, el 6 de julio de 2015 a través de comunicación SDM-85709-15 radicado TRANSMILENIO 19264 en respuesta Radicado SDM 80709, TMSA-2015 Cronograma de desintegración de la flota de transporte público colectivo a cargo de los operadores del SITP, en el Numeral 2. Alcance del Decreto 190 de 2015, la Secretaría Distrital de Movilidad precisó lo siguiente:

**“El Decreto 190 de 2015 NO finaliza la etapa de transición del transporte público colectivo al SITP.** Como se extrae de su epígrafe, dicha norma define “los lineamientos para la finalización de la etapa de transición del transporte público colectivo al SITP”, de tal manera que se pueda garantizar que esta última etapa se realice de manera coordinada, oportuna y en un marco de complementariedad con el SITP.

En la exposición de motivos del Decreto 190 de 2015, como en los considerandos de la norma se encuentra establecido que si bien **TRANSMILENIO S.A. mediante oficio 2015EE3813 del 17 de marzo de 2015, solicitó a la Secretaría Distrital de Movilidad el retiro de toda la flota del transporte público colectivo para el 31 de Mayo de 2015**, lo cual permitiría inferir la terminación de la etapa de transición establecida en el Decreto 156 de 2011, **la realidad evidenció que el SITP aún no contaba con la cobertura suficiente para atender la demanda de toda la ciudad, dado que no fueron implementadas las rutas referentes inicialmente propuestas, razón por la cual no era posible retirar la totalidad de la flota del transporte público colectivo de la ciudad.** Por este motivo, y dado que se debe garantizar la continuidad en la prestación del servicio a los usuarios, lo que dispuso el Decreto 190 de 2015 fue establecer un esquema final de operación de esta flota remanente, para que pueda prestar el servicio de transporte público en un marco de complementariedad con el SITP.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De las anteriores comunicaciones se evidencia que no existió entre el Ente Gestor del SITP y la autoridad del SITP en Bogotá D.C. como lo es la Secretaría Distrital de Movilidad, el debido acuerdo, concertación y coordinación para la implementación de la política pública sectorial, a efecto de realizar de manera efectiva la regulación, vigilancia y control de las actividades tendientes a la integración total del SITP.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

*“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

*11. 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.*

*12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

*13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se prorrogue el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, ya que si bien se estructuró un análisis cuidadoso del estado de la implementación del SITP y del comportamiento del Fondo de Estabilización Tarifaria- FET por la Junta Directiva, se precisó el retiro definitivo de los buses del Transporte Público Colectivo – TPC el 31 de mayo de 2015, el cual no se cumplió; evidenciándose falta de concertación y coordinación entre el Ente Gestor y la Secretaría Distrital de Movilidad.

**3.6.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. desconociendo los resultados de los estudios de estructuración del SITP que soportaron la licitación LP-TMSA-04 de 2009 y los planes de implementación de los operadores del SITP, conceptúa que no existe concurrencia entre la chatarrización y la implementación, evidenciándose falta de comunicación y coordinación entre el Ente Gestor y la autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público.**

El 26 de junio de 2015 mediante oficio 18460 en respuesta al radicado TMSA No. 17356, radicado SDM 7741- *Concepto integración total del sistema*, la Secretaría Distrital de Movilidad le precisa a TRANSMILENIO S.A. que el concepto enviado por el Ente Gestor donde interpreta la integración total del sistema establecida en la Cláusula 12 de los contratos de concesión del SITP, es un criterio auxiliar que no representa obligatoriedad alguna; sin embargo, le solicita dar respuesta urgente a la fecha de integración total del sistema o de lo contrario la Secretaría Distrital de Movilidad no podría expedir el cronograma de desintegración el 1° de julio de 2015.

Atendiendo el anterior requerimiento, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. responde a la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio con radicado No. 2015EE12113, previamente presentando su concepto, entre otros, como el presentado en el Numeral 1 *Concurrencia Chatarrización e Implementación*, donde se explica lo siguiente:

**“La compañía no observa concurrencia entre la chatarrización e implementación, es decir, el proceso gradual de implementación del SITP que se evidenciado en la ciudad, desde el 2012 a la fecha no se refleja en la chatarrización adelantada por los concesionarios de una manera concurrente, si bien la obligación es de resultado, si se observa una brecha importante, lo que permite concluir que la Secretaría Distrital de Movilidad puede manejar un cronograma de chatarrización independiente de la implementación...”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Complementando lo anterior, TRANSMILENIO S.A. argumenta en el anterior oficio que el Decreto 190 de 2015 autoriza a la Secretaría Distrital de Movilidad para la expedición de un cronograma de chatarrización *“sin condicionamiento alguno o definición de hito previo para ello”*. Al final de esta comunicación, advierte que pese a la anterior conceptualización, informa, entre otros aspectos, que la integración total del sistema está programada para el 15 de diciembre de 2015.

El 6 de julio de 2015, a través de oficio SDM-85709-15 y radicado TRANSMILENIO 19264, la Secretaría Distrital de Movilidad, le precisa al Gerente del Ente Gestor que en relación al pronunciamiento de la Entidad presentado mediante comunicación TMSA-2015EE12113 el 30 de junio de 2015, respecto de *“La compañía no observa concurrencia entre la Chatarrización e implementación”* y seguidamente *“la Empresa*

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

entiende que el Decreto en comento autorizó a la Secretaría Distrital de Movilidad para la expedición de un cronograma de Chatarrización, sin condicionamiento alguno o definición de hito previo para ello (...), la Secretaría Distrital de Movilidad precisa en su Numeral 1 Concurrencia entre la Chatarrización e implementación, lo siguiente:

*“Es necesario precisar que la afirmación según la cual no hay concurrencia entre la Chatarrización y la implementación del SITP, no guarda correspondencia con los estudios de estructuración del Sistema Integrado de Transporte Público, los cuales desde un primer momento señalaron que la migración de los vehículos del transporte público colectivo al SITP, ya sea para operación o desintegración, solo sería posible en la medida en que el servicio se encuentre garantizado en el nuevo esquema.*

*De esta manera, el proceso de desintegración de la flota del transporte público colectivo, depende de la implementación de las rutas del SITP, toda vez que solo en la medida en que el SITP brinde cobertura en determinada ruta, es posible retirar un número equivalente de vehículos del transporte tradicional. Si se llegara a desintegrar vehículos sin contar con cobertura en el SITP en determinada ruta, se estaría poniendo en riesgo la adecuada prestación del servicio de transporte de la ciudad, toda vez que es claro que los vehículos desintegrados se necesitarían para brindarles servicio a los ciudadanos en la ruta no cubierta por el SITP.*

*En virtud de lo anterior, se recomienda revisar los estudios de estructuración que soportaron la licitación LPTMSA-04 de 2009, los resultados de la consultoría de la firma Logit-Logitrans (2011), así como los planes de Implementación de los operadores del SITP, aprobados por TRANSMILENIO S.A., documentos que desarrollan de manera amplia, la necesaria concurrencia del proceso de implementación del SITP y el de integración de la flota del transporte público colectivo, para efectos de operación o desintegración.”*

Más adelante, en el Numeral 2. Alcance del Decreto 190 de 2015 del oficio en mención, la Secretaría, entre otros aspectos relevantes, precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, es necesario precisar que el Decreto 190 de 2015 NO facultó a la Secretaría Distrital de Movilidad para adoptar el cronograma de desintegración de la flota del TPC **al margen de las obligaciones contractuales**, por el contrario, recomienda que la entidad consulte en primera instancia los cronogramas propuestos por los contratistas.*

...

*En ese orden de ideas, es equivocado afirmar que el Decreto 190 de 2015 le ordena a esta Secretaría inobservar los contratos de concesión del SITP, dicha norma se limita a reafirmar la facultad de la Secretaría Distrital de Movilidad para establecer el cronograma de integración del SITP, ya consagrada en los Decretos 309 de 2009 y 156 de 2011, y a buscar un espacio de discusión con los operadores del SITP, con el fin de facilitar que éstos acaten dicho cronograma, pero siempre en el marco de sus obligaciones contractuales, cuya exigibilidad es competencia de TRANSMILENIO S.A.”*

Como se observa, el Ente Gestor del SITP al no tener en cuenta los resultados de los estudios de estructuración del SITP que sustentaron la licitación LP-TMSA-04 de 2009, los productos de la firma de consultoría LOGIT- LOGITRANS, y los planes de implementación de los operadores del SITP, equivocadamente conceptúa que no existe concurrencia entre la chatarrización y la implementación, dificultando la preparación de la Secretaría Distrital de Movilidad para la adopción del Plan de Desintegración de Vehículos de transporte público colectivo en cumplimiento del Artículo 5 del Decreto 190 de 2015.

De otra parte, el Ente Gestor desconoce la obligación de acordar con la Secretaría Distrital de Movilidad un cronograma de integración del Sistema Integrado de Transporte Público de conformidad a lo dispuesto por el Artículo 6° del Decreto 309 de 2009 que presenta lo siguiente:

*“Artículo 6°.- Principios de la integración: La integración del Sistema Integrado de Transporte Público será gradual, de acuerdo con el cronograma que establezcan la Secretaría Distrital de Movilidad y el Ente Gestor con base en lo establecido en el Capítulo V de este Decreto, y se orientará por los principios de progresividad, oportunidad, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad financiera y ambiental, seguridad, calidad, economía, coordinación y complementariedad.”*

Así mismo, para este Ente de Control es comprensible la actuación anteriormente presentada de la Secretaría Distrital de Movilidad ante la argumentación presentada por TRANSMILENIO S.A., toda vez que es clara su competencia como autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá D.C., tal como lo dispone el Artículo 7° del Decreto 309 de 2009 que precisa lo siguiente:

*“Artículo 7°.- Competencia de la Secretaría Distrital de Movilidad. De acuerdo con sus competencias legales y reglamentarias y en su calidad de cabeza del sector Movilidad y autoridad de tránsito y transporte, **la Secretaría Distrital de Movilidad actuará como la autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá D.C. y sus funciones estarán dirigidas especialmente a la formulación de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades de tránsito y transporte, coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial, funciones que ejercerá con el acompañamiento permanente del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

La señalada anterior competencia de la Secretaría Distrital de Movilidad debería ser armónica y congruente con la competencia de TRANSMILENIO S.A. como Ente Gestor del SITP, según lo señalado por el Artículo 8° del mencionado Decreto, que especifica lo siguiente:

*“Artículo 8°.- Competencia de TransMilenio S.A. **como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO**. 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.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Por lo anteriormente señalado, donde se evidencia falta de comunicación, coordinación y concertación entre el Ente Gestor y la Autoridad del SITP, motiva que se dificulte para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Integrado de Transporte Público, dispuesto por el Artículo 5° del Decreto 309 de 2009 que establece 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:*

- 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.”*

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, que requiere lo siguiente:

*“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.”*

Analizada la respuesta de la administración al informe preliminar mediante oficio radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que no desvirtúa las sistemáticas fallas en la comunicación, coordinación y concertación entre el Ente Gestor y la Autoridad del SITP, motivo que dificultó el cumplimiento de los objetivos del Sistema Integrado de Transporte Público, dispuesto por el Artículo 5° del Decreto 309 de 2009.

**3.6.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque los contratos de concesión para la prestación del servicio del transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, no establecieron un procedimiento en relación a la remuneración específicamente al componente de inversión ante una situación de suspensión de la operación, de una parte, ni a la fecha se han realizado las modificaciones contractuales del caso para incluirlo.**

La Contraloría de Bogotá mediante oficio con radicado 24115 de 21 de agosto de 2015 le solicita, a la entidad, entre otros aspectos, lo siguiente:

*“1. Teniendo en cuenta que a través de oficio con radicado No. 2014EE21638 de 07 de noviembre de 2014 TRANSMILENIO S.A. informó a este Ente de Control que la cesación de actividades por parte de los operadores EGOBUS y COOBUS fue el 9 de mayo y 9 de julio de 2014 respectivamente, explicar con los argumentos técnicos, económicos y legales por qué sólo hasta el 19 de mayo y 14 de julio de 2014 correspondientemente, fue la fecha de la última Remuneración según oficio de la entidad 2015EE15385.”*

El 26 de agosto de 2015, a través de oficio 2015EE16497 TRANSMILENIO S.A. responde a la Contraloría lo siguiente:

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

“Es pertinente señalar, que **una situación extraordinaria de suspensión de la operación, como la que se presentó con los operadores COOBUS y EGOBUS, no tenía previsto en el contrato los mecanismos y detalles respecto a la forma de proceder en materia de remuneración especialmente frente al componente de la inversión**, pues el mismo está definido como una remuneración mensual que se liquida y paga mensualmente, dividiendo por un factor de 4,3.

A este punto consideramos necesario tener en cuenta que según sentencia del Consejo de Estado, la finalidad de los contratos públicos también establece que:

“(…) con el contrato se pretende la realización de un fin de interés general pues es un medio que utiliza la administración pública para la consecución de objetivos estatales en desarrollo de sus funciones y de la misión que le ha sido confiada, con la colaboración o contribución de los particulares o contratistas, los cuales concurren a su formación persiguiendo un interés particular que consiste en un provecho económico o lucro que los mueve a contratar y que se traduce en un derecho de remuneración previamente estipulada, razonable, proporcional y justa, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual (...)”

Una situación de suspensión no es estado extraordinario; todo lo contrario, es un escenario previsible que se pudo haber tenido en cuenta en el clausulado de los mencionados contratos de concesión.

De otra parte, es preciso señalar que la grave problemática de incumplimiento contractual con los concesionarios EGOBUS y ECOBUS lleva más de dos (2) años, por lo cual la suspensión de la operación era un hecho totalmente previsible, situación que puede ocurrir para otro concesionario. Llama la atención que pese a lo anterior, el Ente Gestor no haya realizado las modificaciones contractuales pertinentes a efecto de garantizar el equilibrio contractual y la defensa de los recursos públicos.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

*“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

*11. 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”***

*12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

*13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado el Numeral 10 del Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

*“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:*

*...*

*10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”*

Analizada la respuesta de la administración mediante oficio radicado de la Contraloría de Bogotá No.1-2015-2038 de octubre 2 de 2015, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, ya que no desvirtúa lo conceptualizado por el Equipo Auditor, en efecto un estado de suspensión no es una vicisitud extraordinaria, es un escenario totalmente previsible, debiéndose implementar las herramientas o mecanismos administrativos pertinentes en el clausulado de los mencionados contratos de concesión, con la finalidad de conjurar los problemas relacionados con la remuneración del componente de inversión ante una situación de suspensión de la operación, máxime cuando a la fecha, ni siquiera se han realizado las modificaciones contractuales para incluirlo.

#### 4. OTROS RESULTADOS

En este capítulo se transcribirán las respuestas a los derechos de petición recibidos en la Contraloría de Bogotá y que hacen referencia a temas ejecutados por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. y/o la Secretaría Distrital de Movilidad.

##### 4.1. DERECHO DE PETICIÓN DPC 638-15

Mediante oficio con radicado No. 1-2015-11418 de mayo 29 de 2015 se presentó petición a la Contraloría de Bogotá a efecto de conocer si se iniciaron las investigaciones fiscales para establecer presunto detrimento patrimonial respecto de 130 buses azules del SITP que se encuentran deteriorándose desde hace varios meses en el barrio El Recodo de Fontibón. Así mismo, se solicitó a este Ente de Control se defina si existe o no detrimento patrimonial o falta de eficiencia, eficacia y efectividad en las gestión pública de que trata la Ley 42 de 1993 por parte de la Secretaría de Movilidad y Transmilenio S.A. respecto de los buses azules por las siguientes situaciones:

1. Falta de una central de control de despachos de los buses azules que garantice los principios de la gestión fiscal, referentes a la escasa frecuencia, o por el contrario, se den los hechos de que pasan hasta tres buses con la misma ruta por un mismo paradero y desocupados ocasionando perjuicio de tiempos de recorridos a los usuarios a los que se adicionan los gastos de combustibles, llantas, lubricantes, etc. que trae este tipo de situaciones como sucede con las rutas 579, 56 A, 108, 14, 143.
2. Perjuicio a los usuarios y a las finanzas del Distrito por el desmonte anunciado de las rutas tradicionales prevista a partir del primero de junio de 2015 sin que se haya anunciado previamente a los usuarios de las rutas del SITP azules que los reemplazarán como es el caso de las rutas 105 Villa del Río Chapinero y viceversa que cubre actualmente TRANSCARD y ruta C 18 CHAPINERO- MUZU DELICIAS y viceversa que cubre a la fecha empresa CITP.
3. La falta de estudios comparativos de impacto sobre usuarios debidamente socializados y técnicamente comprobados por tiempos de desplazamiento, transbordos y falta de una central de control de despachos sobre los buses azules del SITP que han implicado los mayores tiempos de espera para coger un bus y el subsecuente incremento del tiempo de desplazamiento hasta una hora o más como consecuencia de los transbordos para llegar a un sitio de destino que antes se hacía con una sola empresa de BUSES BLANCOS con

ruta 579 que cubría el recorrido EL RECREO- DIANA TURBAY y viceversa y el cual hay que hacer hoy con dos o más transbordos.

4. Igual situación se observa en la ruta 113 que cubría la empresa CITP en el recorrido TORREMOLINOS –CHAPINERO y viceversa, el cual se hace hoy con dos o más transbordos en los cuales la frecuencia es pésima.
5. Evaluación comparativa de los impactos económicos y sociales y sobre las finanzas del Distrito por el fraccionamiento de recorridos por las rutas antes mencionadas.
6. Evaluación comparativa y debidamente socializada de los impactos económicos y sociales y sobre las finanzas del Distrito por la no utilización de los mercados ya establecidos por las rutas tradicionales y que eran ampliamente reconocidos por la ciudadanía bogotana, lo que podría implicar los perjuicios subsecuentes a la ciudadanía y al Distrito como lo ilustra el caso de las rutas antes mencionadas.

Adicionalmente se solicita investigar si para la cancelación del servicio de rutas tradicionales que regirá a partir del 1° de junio de 2015 o cuando se haga efectivo se adelantaron previamente los siguientes estudios:

- a) Sectores más afectados por el número de rutas canceladas.
- b) Censo de población afectados por cancelación de rutas tradicionales.
- c) Número de campañas de socialización a los barrios y sectores afectados por la cancelación de las rutas tradicionales indicando las alternativas de transporte.
- d) Inventario de las rutas que por empresa serán canceladas.
- e) Inventario del número de buses que dejarán de circular.
- f) Inventario del número de busetas que dejarán de circular.
- g) Inventario del número de empresas que dejaran de circular por zona y/o localidad.
- h) Número de asignación de las nuevas rutas que con el SITP azules cubrirá las rutas de buses y busetas que dejarán de circular de acuerdo a los numerales 4, 5, 6 y 7 anteriores.
- i) Qué número de ruta del SITP cubrirá la actual ruta 105 CHAPINERO – VILLA DEL RIO que cubre a la fecha la EMPRESA TRANSCARD, VIA CARA 50.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

- j) Qué número de ruta del SITP cubrirá la actual ruta C 18 CHAPINERO – MUZÚ ALQUERÍA que cubre a la fecha la EMPRESA CITP, VIA CARA 50.
- k) Qué número de ruta del SITP cubrirá la ruta 626 CHAPINERO – TINTALITO y viceversa vía Cra. 50 Américas que hoy cubre la empresa UNIVERSAL DE TRANSPORTES.
- l) Qué número de ruta del SITP cubrirá la ruta 608 UNICENTRO BOITA y viceversa vía Cra. 50 Américas que hoy cubre la empresa LA NACIONAL.

Este Ente de Control mediante oficio radicado 2015ER18130 de junio 24 de 2015 le solicita a la Entidad se responda a cada uno de los cuestionamientos y solicitud de información relacionadas por el peticionario en el mencionado oficio radicado No. 1-2015-11418 de mayo 29 de 2015.

El Ente Gestor a través de oficio radicado 2015EE12228 de julio 1° de 2015 respondió detalladamente los interrogantes y problemáticas planteadas por el Equipo Auditor en el oficio 2015ER18130.

En relación a los *“130 buses azules del SITP que se encuentran deteriorándose desde hace varios meses en el barrio El Recodo de Fontibón”* se informa que de acuerdo la visitas efectuadas por TRANSMILENIO S.A., en el predio ubicado en la Calle 15A No. 123 - 92 Barrio El Recodo, se evidenció que hay 96 vehículos zonales de propiedad de COOBUS S.A.S. Igualmente, para el mismo concesionario se encuentran 6 vehículos en el predio ubicado en Carrera 87A No. 55 - 04 Sur Bosa y un vehículos en los patios de la Policía de Tránsito de Bogotá (el cual no alcanzó a ser vinculado al Sistema).

Se informa que la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante Resolución No. 10764 del 25 de junio de 2014 determinó la remoción del cargo del representante legal y de los miembros de la Junta Directiva del concesionario COOBUS S.A.S, para adoptar las medidas administrativas para evitar la crisis que atraviesa la empresa. Con ocasión de la intervención, la Superintendencia de Puertos y Transporte ha citado diversas reuniones para evaluar la situación y buscar el salvamento del operador.

De otra parte, se precisa que TRANSMILENIO S.A., inmovilizó los vehículos que en su operación presentaron algún tipo de fallas que pudieran poner en riesgo a los usuarios, terceros o al mismo operador. Los vehículos restantes que se encontraban aún habilitados se realizó la inmovilización debido a la inoperatividad de los mismo y su estado de intervención y toma de control por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Posteriormente, el 12 de mayo de 2015, con oficio 2015EE8538 TRANSMILENIO S.A. informó al agente interventor como Gerente

General del Operador Solidario de Transporte COOBUS S.A.S. la desvinculación de los 102 vehículos vinculados al Sistema por dicha falta de operatividad y amparados en lo establecido en la Cláusula 89 del Contrato de Concesión.

Se aclara, igualmente, que el seguimiento por parte de los Concesionarios del SITP a la prestación del servicio de las rutas Urbanas, Complementarias y Especiales, tiene el control y seguimiento diario desde centros especializados localizados en diez (10) puntos de la ciudad y de personal en la vía. Estos centros de control especializados están dotados de hardware y software de última tecnología, que facilitan el seguimiento y control de la operación de los buses y realizar acciones de regulación para disminuir el impacto que las contingencias le ocasionan a la operación.

Se informa, respecto de las empresas del Transporte Público Colectivo que presentaban permiso temporal para prestar el servicio a las diferentes rutas, que a través de Resolución 396 de diciembre 31 de 2010, la Secretaría Distrital de Movilidad, como autoridad de tránsito y transporte del Bogotá, canceló los permisos de operación que habían sido otorgados, y autorizó temporalmente continuar prestando el servicio, hasta tanto los usuarios que venía atendiendo, tengan acceso al servicio de transporte en el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, en cada una de las rutas.

Por lo anterior, cada empresa fue notificada de dicho acto administrativo por la Secretaría Distrital de Movilidad y tuvo la oportunidad para interponer los recursos legales pertinentes, por lo cual en la actualidad éste se encuentra en firme.

De otra parte, respecto de la ruta del SITP 105 se informa que empezó operación completa el 30 de abril de 2014, TRANSMILENIO S.A. - TMSA- informó sobre el inicio de operación de dicha ruta a la Secretaría Distrital de Movilidad, en cumplimiento del artículo 10 del decreto 309 de 2009 que estipula lo siguiente:

*"Artículo 10°. - Vigencia de los permisos de operación: a partir de la entrada en operación gradual del SITP, perderán su vigencia los actuales permisos de operación de rutas otorgados a las empresas de transporte público colectivo a través de actos administrativos y serán reemplazados gradualmente, de acuerdo con la entrada en operación de los nuevos servicios, en las zonas implantadas del SITP. Para estos efectos, la Secretaría Distrital de Movilidad expedirá los actos administrativos correspondientes."*

Así mismo, se advierte lo dispuesto por el Artículo 3 del Decreto 156 de 2011 "Por el cual se adoptan medidas para garantizar la adecuada transición del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, su implementación gradual, y se dictan otras disposiciones", el cual señala:

*“Artículo 3°. Coexistencia de Servicios. Durante la etapa de transición, los servicios del SITP podrán operar simultáneamente con las rutas del sistema de transporte público colectivo, sólo hasta la fecha en que la autoridad de transporte le comunique por escrito a la empresa de transporte colectivo la orden de suspenderlos, de acuerdo con los planes graduales de implementación de rutas que le comunique el Ente Gestor.”*

El Ente Gestor precisa que la empresa TPC fue informada dentro de los términos señalados en la Resolución 396 de 2010, de la salida de la ruta de transporte público colectivo 105, en consideración a la cobertura del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP en la zona de influencia de la ruta, como se mencionó, según información remitida por TRANSMILENIO S.A. relacionada con la implementación de los servicios del SITP.

Observa la Entidad que el servicio de la ruta 105 del TPC 105 “CORTIJO – LA CHUCUA”, en la actualidad se presta con la ruta urbana SITP 105 "CORTIJO- LA CHUCUA" que cuenta con operación completa y su recorrido presenta un recorrido muy similar al trazado autorizado para la ruta de transporte público colectivo 105 “CORTIJO – LA CHUCUA”, por lo cual se deduce que la cobertura de la ruta del TPC es proporcionada de forma integral por la ruta SITP 105.

La Entidad señala que el Artículo 4 del Decreto 190 de 2014, establece:

*“Artículo 4. Condiciones de operación. El servicio de transporte que se preste a través del permiso de operación especial y transitorio definido en el artículo tres (3) del presente Decreto, será planeado, gestionado y controlado por TRANSMILENIO S.A., para lo cual expedirá el respectivo reglamento operativo, el cual será de obligatorio cumplimiento para los prestadores del servicio...”*

De conformidad a lo anterior, la competencia de TRANSMILENIO S.A. está definida por el artículo 4 del Decreto 190 de 2015 y se limita a planear, gestionar y controlar el servicio de transporte que se preste con la flota remante del transporte público colectivo que cuente con el permiso de operación especial y transitorio previamente concedido por la Secretaría Distrital de Movilidad.

Por otro lado, respecto del requerimiento “los estudios comparativos de impacto sobre los usuarios, debidamente socializados y técnicamente comprobados por tiempos de desplazamiento, transbordos, la existencia de una central de control de despachos sobre los buses zonales del SITP que incide en mayores tiempos de espera para tomar un bus e incremento del tiempo de desplazamiento hasta una hora o más como consecuencia de los transbordos para llegar a un sitio de destino”, la Entidad explica que el diseño operacional del SITP parte del diseño conceptual planteado a través del Contrato 227 de 2006 “Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema Integrado de Transporte

*Público*” exponiendo el modelo de operación para el SITP, la caracterización del sistema de transporte existente al momento del estudio, y una categorización de las rutas y los servicios que se proyectaban implementar dentro del nuevo sistema.

Con esta información se estableció el modelo de operación que se resolvió implementar en la ciudad, donde se elige ordenar la ciudad en 13 zonas y una zona neutral, equivalente a lo que se conoce como el centro expandido. Por ser un sistema con tarifa integrada, se definió el concepto de la ventana de tiempo en el sistema dentro del diseño conceptual. Este componente determina cuánto tiempo va a tener un usuario desde que valida su pasaje por primera vez hasta que se acaba su posibilidad de hacer trasbordo con tarifa diferencial.

Se precisa que para articular la información en el modelo, se determinaron unas matrices de demanda de pasajeros, que se elaboraron a partir de información de las encuestas de movilidad en Bogotá. La encuesta se fundamentó en la respuesta a las siguientes cuatro (4) preguntas claves:

- i. *¿Cuántas personas viajan?*
- ii. *¿En qué modo realizan sus viajes?*
- iii. *¿Cuáles son sus orígenes y sus destinos (desde el inicio del viaje, normalmente de residencia, hasta donde se satisface la razón del viaje o destino, normalmente la zona de trabajo o estudio)?*
- iv. *¿Qué rutas prefieren?*

Se informa que una vez obtenidos los resultados de la encuesta, se proyectó una metodología para la creación de los diferentes escenarios, donde la consultoría del SITP partió de cuatro (4) años de escenarios, 2011, 2013, 2015 y 2018. Cada uno de los escenarios tiene una racionalización de las rutas existentes, un diseño operacional de las mismas y una delegación de flota, elementos que permiten ver cómo se comportaría el transporte y la demanda de pasajeros en la ciudad dadas las condiciones establecidas.

Se señala que para la construcción del modelo se definió una zonificación para la ciudad fundada en diversos procedimientos de planificación, que se adecuan según la ciudad cambia, especialmente las al uso predominante del suelo, que permiten asociar diferentes parámetros de tipo socioeconómico y son las unidades de análisis básico en el proceso de planeación del transporte.

Basado en lo anterior, se aclara que la estimación del comportamiento futuro de la demanda de transporte contiene las variables y parámetros que justifican que una zona presente un número determinado de viajes y de qué manera estas variables modifican la generación de viajes.

Respecto de la ruta TPC 579 “EL RECREO – DIANA TURBAY” el Ente Gestor informa que el recorrido cubierto por dicha ruta es cubierta por los servicios del SITP que suplen su cobertura se relacionan a continuación:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	TIPO DE RUTA
579	EL RECREO - CENTRO INTERNACIONAL	Urbana
13-4	LOMAS DIANA TURBAY	Complementaria
Servicios TM troncal KR 10 (M7,L7)		

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

Así mismo, se precisa que no necesariamente las rutas actuales del transporte público colectivo se conservarán y/o presentarán el mismo recorrido en el SITP teniendo en cuenta la optimización de la oferta, peticiones de la comunidad, mejoramiento de la movilidad e integración efectiva con los corredores de las diferentes fases de TransMilenio.

En relación a la ruta 113 que cubría la Empresa CITP en el recorrido TORREMOLINOS –CHAPINERO y viceversa, la Entidad explicó que con motivo de la transición del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, la ruta de transporte público colectivo 113 autorizada de manera temporal a la empresa COOPERATIVA NACIONAL DE TRANSPORTADORES - COPENAL operó hasta las 24:00 horas del día 22 de junio de 2014, en razón a que existen servicios SITP que operan completamente y suplen su cobertura. Estos son:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	TIPO DE RUTA
113B	VILLA ALEXANDRA - PALOQUEMAO	Urbana
13-12	LOS LIBERTADORES	Alimentadora
111	METROVIVIENDA - SAN RAFAEL SUR	Urbana
117	LOMBARDIA - SAN RAFAEL SUR ORIENTAL	Urbana
114A	ALTOS DEL ZUQUE - PALOQUEMAO	Urbana
652 (Para integración hacia la	EL UVAL - CENTRO	Urbana
Servicio Troncal AK 10, servicio bus dual M80-L80		

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

De otra parte, respecto de la pregunta de si existen los estudios y evaluaciones comparativas y debidamente socializadas de los impactos económicos y sociales y sobre los recursos públicos, por la no utilización de los servicios ya establecidos por las rutas tradicionales y que eran ampliamente reconocidos por la ciudadanía bogotana, TRANSMILENIO S.A. respondió que está ejecutando un sistema estructurado en el 2009, desarrollado por sistemas y métodos de ingeniería del transporte aceptados, técnicamente válidos, información que hizo parte de la de los procesos de licitación, que conforma la estructuración y planeación del sistema y se

ejecuta por los concesionarios.

El Ente Gestor explica que dispone de un esquema de atención a las comunidades para adecuar las rutas planificadas al *“Beneficio General”* entendiendo los cambios de la ciudad capital, entendiendo que se adjudicó zonas y no rutas. Igualmente, existen estrategias de socialización hacia los usuarios.

En relación a la población afectada por cancelación de rutas tradicionales, la Entidad explica que por ser un proyecto Distrital, la migración del esquema Tradicional del Transporte Público al Sistema Integrado de Transporte Público, no impacta a los habitantes de la Ciudad. De igual forma, existen las mesas de trabajo para adaptar la implementación al beneficio de las comunidades.

De otra parte, se informa que desde el año 2012, se realiza un proceso de aproximación con la comunidad en todas las localidades de la ciudad en donde se han atendido un total de 130.102 líderes comunitarios por medio de 8.721 actividades, como socializaciones, reuniones, visitas técnicas, recorridos, audiencias públicas, campañas de divulgación de rutas y mesas de trabajo.

En relación al Inventario de las rutas que por empresa se suprimieron, la Entidad informa que de conformidad a la información suministrada por Secretaría Distrital de Movilidad, se entrega a este Ente de Control medio magnético de las rutas de Transporte Público Colectivo que se han desmontado a fecha.

De igual forma, se aclara que el 43% de las rutas planteadas tienen el mismo trazado ofrecido en el TPC y el 29% de las rutas del SITP conservan un trazado similar al trazado homólogo del TPC en más del 70% de su recorrido. Se evidencia que en ciertos casos donde la ruta del SITP difiere de forma importante con el trazado del TPC se debe a que la empresa del TPC no realizó el trazado autorizado por la SDM, caso en el cual se evalúa la cobertura y, de ser necesario, se modifican los recorridos de las rutas SITP para dar la cobertura necesaria.

Igualmente, aclara el Ente Gestor que con la implementación del SITP se desmontarán todas las rutas que operan en el transporte público colectivo y asumido por el SITP temporal en el corto plazo.

De otra parte, la Entidad entrega a la Contraloría en medio magnético el Registro Distrital Automotor remitido por el Concesionario SIM, a través de la Dirección de Servicio al Ciudadano, en el cual se discrimina los buses por clase de vehículo.

De otra parte, TRANSMILENIO S.A. informa que los vehículos del TPC que operan actualmente en el transporte tradicional deben migrar al SITP, bien sea para que

hagan parte de los vehículos operativos o vehículos a chatarrizar. Se remite en medio magnético el Registro Distrital Automotor, en el cual se separan por clase de vehículo.

En relación al Inventario del número de empresas que dejarán de circular por zona y/o localidad, la Entidad precisa que teniendo en cuenta el proceso de transición del Transporte Público Colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público, la Secretaría Distrital de Movilidad ejecuta el desmonte de rutas del TPC, según los servicios del SITP implementados en los tiempos adecuados para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de transporte. Pese a lo anterior, se aclara que las rutas de TPC actuales no son retiradas de la operación, hasta tanto el SITP no inicie la operación en la zona de influencia, a efecto de garantizar la prestación del servicio.

Se informa que la ruta 105 del TPC se reemplazó en nombre y recorrido por la ruta 105 del SITP. La ruta C 18 CHAPINERO- MUZU DELICIAS y viceversa que cubre a la fecha la Empresa CITP, los servicios del SITP que la suplen se relacionan a continuación:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	TIPO DE RUTA
108	CIUDAD KENNEDY – BACHUÉ	Urbana
143	LAS ACACIAS - CENTRO	Urbana
56A	BOÍTA - TEUSAQUILLO	Urbana
91	BOSA SAN JOSÉ - PORCIÚNCULA	Urbana
TC11	ISLA DEL SOL	Colectora

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

En igual sentido, se precisa que la ruta TPC 579 “EL RECREO – DIANA TURBAY” es cubierta por los servicios del SITP que reemplazan su cobertura que se relacionan a continuación:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	TIPO DE RUTA
579	EL RECREO - CENTRO INTERNACIONAL	Urbana
13-4	LOMAS DIANA TURBAY	Complementaria
Servicios TM troncal KR 10 (M7,L7)		

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

De igual forma, sobre la ruta 113 que cubría la Empresa CITP en el recorrido TORREMOLINOS –CHAPINERO y viceversa, se informa que a se relacionan y muestran en imágenes las rutas que dan cobertura a diferentes pares origen-destino que antes eran cubiertos por la ruta 113 del TPC.

En igual sentido, respecto de la ruta 626 CHAPINERO – TINTALITO y viceversa vía Cra. 50 Américas que hoy cubre la empresa UNIVERSAL DE TRANSPORTES, se informa que los servicios del SITP que suplen su cobertura son los siguientes:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	TIPO DE RUTA
626A	LA ESTANCIA - PUENTE ARANDA	Urbana
626B	PUENTE ARANDA - VILLA GLADYS	Urbana

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

En relación a la ruta 608 Unicentro-Boíta de la empresa La Nacional, informa la Entidad que verificadas las bases de datos disponibles en la entidad y según lo comunicado por la Secretaría Distrital de Movilidad, no se encontró información de la ruta mencionada, por lo que pide precisar la solicitud.

La Secretaría Distrital de Movilidad SDM mediante oficio SDM-DTI-88318-2015 de julio 8 de 2015 como complemento a la respuesta entregada por Transmilenio S.A., según oficio 2015EE12228 al requerimiento de este Equipo Auditor, da respuesta, de conformidad a su competencia, de la manera siguiente:

Respecto del retiro de las rutas TPC 105 y C18 se precisa que en su momento efectuó la respectiva socialización a la comunidad. Para el caso de la ruta 105, el permiso de operación fue hasta el 2 de marzo de 2014. Para la ruta C1 (el permiso de operación terminó el 31 de mayo de 2015).

De otra parte, la SDM aclara que a través de la consultoría que llevó a cabo el *“Diseño Técnico, Legal y Financiero del Sistema Integrado de Transporte Público para la Ciudad de Bogotá D.C.”*, en su componente Diseño Financiero y Tarifario, se tuvieron en cuenta variables asociadas a la tarifa integrada que incluyen, entre otros temas, los conceptos de tarifa al usuario y el cobro por los trasbordos, realizando la evaluación para los usuarios, los operadores y el Distrito; pese lo anterior, la estructuración financiera y tarifaria, incluida en la aludida consultoría, sirve como base para respaldar la utilización de los trasbordos, aunque no se haya aplicado todas las recomendaciones, entre ellas, el cronograma establecido, debido a inconvenientes en el proceso de implementación del sistema.

Así mismo, la SDM advierte que todavía no se puede conocer qué ruta prestará cada empresa durante la finalización de la etapa de transición toda vez que se está realizando los convenios que permitan determinar este aspecto entre Transmilenio S.A. y las empresas interesadas.

Se informa, igualmente, que la totalidad de las rutas pasarán a ser gestionadas por Transmilenio S.A. por lo cual en el largo plazo la totalidad de las 67 rutas habilitadas del TPC, dejarán de circular como empresas de transporte público colectivo.

De otra parte, la Secretaría señala en relación a la ruta 608 *Unicentro- Boíta* y viceversa, vía Cra. 50 Américas que hoy presta la Empresa LA NACIONAL, que revisada la base de datos de la entidad, no se encontró una ruta con el código, ni con la denominación mencionada.

En conclusión, este Equipo Auditor concluye una vez evaluada la respuesta de la Entidad en relación a lo cuestionado por el peticionario, lo siguiente:

- No existe detrimento patrimonial respecto de los buses azules que se encuentran desde hace varios meses en el barrio El Recodo de Fontibón.
- En relación a la gestión adelantada por la entidad frente a la desvinculación de los mencionados buses se observan falencias en su eficiencia, lo cual fue evidenciado en las observaciones del presente informe respecto a la Exclusión de Flota.
- Existe seguimiento y control diario desde centros especializados localizados en diez (10) puntos de la ciudad y de personal en la vía. Estos centros de control especializados tienen hardware y software de última tecnología, que facilitan el seguimiento y control de la operación de los buses y realizar acciones de regulación para reducir el impacto que las contingencias le ocasionan a la operación.
- La empresa TPC fue informada dentro de los términos señalados en la Resolución 396 de 2010, de la salida de la ruta de transporte público colectivo 105, en consideración a la cobertura del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP en la zona de influencia de la ruta.
- El servicio de la ruta 105 del TPC 105 “CORTIJO – LA CHUCUA”, en la actualidad se presta con la ruta urbana SITP 105 "CORTIJO- LA CHUCUA" que cuenta con operación completa y su recorrido presenta un recorrido muy similar al trazado autorizado para la ruta de transporte público colectivo 105 “CORTIJO – LA CHUCUA”, por lo cual se deduce que la cobertura de la ruta del TPC es proporcionada de forma integral por la ruta SITP 105.
- En relación a la ruta TPC 579 “EL RECREO – DIANA TURBAY” el Ente Gestor informa que el recorrido cubierto por dicha ruta es cubierta por los servicios del SITP que suplen su cobertura.
- Respecto de la ruta 113 que cubría la Empresa CIP en el recorrido

TORREMOLINOS –CHAPINERO y viceversa, la Entidad explicó que con motivo de la transición del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, la ruta de transporte público colectivo 113 autorizada de manera temporal a la empresa COOPERATIVA NACIONAL DE TRANSPORTADORES - COPENAL operó hasta las 24:00 horas del día 22 de junio de 2014, en razón a que existen servicios SITP que operan completamente y suplen su cobertura.

- Se advierte por parte del Ente Gestor que desde el año 2012, se efectúa un proceso de aproximación con la comunidad en todas las localidades de la ciudad en donde se han atendido un total de 130.102 líderes comunitarios por medio de 8.721 actividades, como socializaciones, reuniones, visitas técnicas, recorridos, audiencias públicas, campañas de divulgación de rutas y mesas de trabajo.
- La ruta 105 del TPC se reemplazó en nombre y recorrido por la ruta 105 del SITP. La ruta C 18 CHAPINERO- MUZU DELICIAS y viceversa que cubre a la fecha la Empresa CTP, también fue reemplazada por servicios del SITP que la suplen.
- La ruta TPC 579 “EL RECREO – DIANA TURBAY” es cubierta por los servicios del SITP que reemplazan su cobertura.

#### 4.2. DERECHO DE PETICIÓN DPC 920-15.

En respuesta al derecho de petición No. 920-15 radicado número 3-2015-15532 de Julio 31 de 2015, solicitando que de acuerdo a lo reportado en los medios de comunicación referente a la existencia de “*varios cementerios de buses*” del SITP solicita iniciar las investigaciones del caso para determinar si existe detrimento al erario público del Distrito Capital, de manera atenta le informamos que mediante oficio de la Contraloría de Bogotá N° 80107-32 del 21 de agosto de 2015, se solicitó a Transmilenio S.A. informara sobre las actuaciones realizadas con el fin de identificar los parqueaderos donde se encuentra flota de buses abandonados y que afectan a la comunidad.

En respuesta a la solicitud elevada por este ente de control, la entidad manifestó “*..con base en el seguimiento que realiza la Entidad a diario y de forma aleatoria a la flota vinculada al Sistema, no se tiene conocimiento que en la actualidad existan patios en los que se encuentre flota vinculada en las condiciones expuestas en su comunicado.*”

*Por lo anterior, amablemente requerimos que se precise la ubicación del lugar o del parqueadero donde se han evidenciado los vehículos que motivan su consulta, con el fin de analizar la situación y atenderla de manera puntual y oportuna.”*

En este punto, es conveniente aclarar que la remuneración del concesionario, depende de si la prestación del servicio cuenta con la respectiva certificación de vinculación del vehículo, con el propósito de prestar el servicio de transporte de pasajeros en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá – SITP, la cual es expedida por TRANSMILENIO S.A.

Al respecto, el certificado de vinculación al servicio es definido en la cláusula 78 de los contratos de concesión para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del SITP, en los siguientes términos:

*“**Certificado de vinculación al servicio:** Es el documento que acredita el cumplimiento por parte del **CONCESIONARIO** de los requisitos establecidos por el **Contrato de Concesión** para permitir la incorporación de un autobús a la operación, con el propósito de prestar el servicio de transporte de pasajeros en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá - SITP.*

*(....)*

*El **Certificado de Vinculación al Servicio** será requisito indispensable para remunerar la actividad que desarrolle el operador dentro del **Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá -SITP** a través de cada uno de los vehículos aportados”.*

Por lo tanto, lo reportado por los medios de comunicación respecto a cementerio de buses del Sistema Integrado de Transporte Publico, corresponde a la flota que no ha sido vinculada al sistema y de esta forma no genera pago alguno por parte del Distrito al respectivo operador, y en consecuencia, no produce ningún detrimento al erario público.

Así las cosas, los buses que fueron evidenciados en los diferentes medios de comunicación, presuntamente corresponden al operador COOBUS SAS, concesionario que incumplió con la vinculación de la flota al sistema, sin embargo, la referida flota no se incorporó en la operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá – SITP, y como el anterior es un requisito indispensable para remunerar la actividad que desarrolle el operador, no se generó ninguna erogación ineficiente o antieconómica que materialice un daño con incidencia fiscal.

#### 4.3. DERECHO DE PETICIÓN DPC 682-15

Como insumo de la presente Auditoría Transversal de Desempeño correspondiente al PAD 2015 periodo II, adelantada en Transmilenio S. A. y la Secretaria Distrital de Movilidad; se analizó el Derecho de Petición Nos. 682-15, el cual fue radicado en la Contraloría de Bogotá mediante oficio No. 1.2015-12053 del 05 de junio del 2015, donde se relacionan presuntas conductas contrarias a la transparencia en la Licitación pública TMSA-LP-003-2011, adjudicada a la firma RECAUDO BOGOTA S.A.S.; específicamente, la investigación exhaustiva de posibles conductas contrarias a la transparencia, con la finalidad que se adopten las respectivas medidas correctivas y sancionatorias contra las personas jurídicas y naturales responsables

En virtud de lo anterior, una vez revisado el expediente suministrado por el peticionario, este organismo de control mediante oficio No. 80107-26 del 18 de agosto de 2015, solicita información sobre la referida Licitación pública TMSA-LP-003-2011, requiriendo precisar los presupuestos de hecho y de derecho en la gestión de la entidad para cumplir el principio de la transparencia en desarrollo del proceso licitatorio, toda vez que este principio fue ampliamente cuestionado por el peticionario. A su vez, aclarar “la posible existencia de un estudio de integración de los medios de pago ordenado por el Decreto 309 de 2006 proponiendo el cambio total de la plataforma tecnológica y la afirmación de que este estudio se ocultó durante el trámite de la licitación, razón por la cual no fue tenido en cuenta”.

Respecto al asunto sub-examine sometido a petición, es pertinente precisar que tal como lo dispone la Constitución Política en su artículo 267 y el Decreto Ley 1421 de 1993 artículo 105:

*“La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital”.*

*Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a las técnicas de auditoría, e incluirá el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en los términos que señalen la ley y el Código Fiscal.”*

Conforme a lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. es competente para impulsar, desarrollar y establecer el control de la gestión fiscal de la Administración Distrital, mediante los sistemas de vigilancia preceptuados en la Ley 42 del 93 artículo 8:

*“Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno”.*

De la misma forma, el artículo 5 del Acuerdo 519 de 2012 regula las funciones de la Contraloría de Bogotá D.C. para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política y la Ley. Sin embargo, el Ordenamiento Jurídico no faculta a la Contraloría Distrital al ejercicio de la acción disciplinaria y/o penal por la vulneración de los deberes funcionales previstos en la Ley 734 de 2002; y/o la comisión de conductas punibles.

Así mismo, es pertinente precisar que la competencia otorgada a la Contraloría de Bogotá D.C. se rige por el principio de legalidad; consagrado en la Ley 1437 de 2011 artículo 3 *“las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”*. En consecuencia, todo procedimiento realizado por la Contraloría está sometido al imperio de la ley; su fundamento y límite se circunscribe únicamente a las normas jurídicas.

Conforme a lo anterior, si las actuaciones administrativas de las entidades públicas están circunscritas al sistema normativo vigente, y este último, prescribe sus funciones, atribuciones y prerrogativas constitucionales y legales, la Contraloría debe sujetarse a dichos procesos legales, caso contrario, incurriría en desafortunadas y abiertas vulneraciones al Ordenamiento Jurídico Vigente.

Según lo expuesto anteriormente, la Contraloría de Bogotá D.C. no le compete intervenir en procedimientos administrativos que no son propios de su organización, es decir, no está facultada por la Ley para ejercer la acción disciplinaria o penal; su naturaleza es netamente fiscal, por lo tanto, solo puede intervenir en situaciones de hecho de la misma naturaleza.

Por otro lado, La Contraloría de Bogotá D.C. es titular de la acción de responsabilidad fiscal prevista en el Artículo 268, numeral 5ª de la Constitución Política de Colombia, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley 610 del 2000, la Ley 1474 de 2011 y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

Así mismo, es competente para determinar *“la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”*<sup>17</sup>, mediante el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal reglado por la Ley 610 del 2000 y la Ley 1474 de 2011 Capítulo VIII arts. 97 y ss.

---

<sup>17</sup> Ley 610 del 2000, artículo 1ª.

A su vez, para edificar la respectiva responsabilidad fiscal, es necesario que el ente de control cuente con el suficiente acervo probatorio (documentos, informes técnicos, peritazgos, indicios, testimonios o cualquier otro medio de prueba) porque tal como lo prescribe la Ley 610 de 2000 en su artículo 23 *“El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado”*.

Así las cosas, para sancionar a un servidor público o un particular que maneje o administre recursos o fondos públicos por la presunta comisión de una conducta que atente contra el patrimonio del Estado, se requiere la demostración de los elementos de la responsabilidad regulados por el artículo 5° de la Ley 610 de 2000. En consecuencia, se debe recaudar los elementos probatorios suficientes que demuestren: La conducta dolosa o culposa atribuible al presunto imputado, un daño patrimonial cierto y real y un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

No obstante lo anterior, las quejas formuladas por el peticionario son conductas con incidencia disciplinaria y penal, pero no advierte un recaudo probatorio pertinente, útil y conducente que permita emitir un juicio de reproche fiscal, y como ya lo advirtió el mismo peticionario en su queja, las denuncias presentadas ya fueron trasladadas a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, no es necesario correr nuevamente traslado de las quejas planteadas por el peticionario, ya que los órganos competentes fueron informados para estudiar las presuntas irregularidades.

Por otro lado, en cuanto a la existencia de un estudio de integración de los medios de pago, en virtud de la respuesta otorgada por el sujeto de control mediante oficio No. 2015EE16669 del 28 de agosto de 2015 *“en el archivo de Gestión de esa área no reposa documentación anterior al año 2010”* e informa la comunicación radicado 2011EE3154 del 18 de mayo de 2011 mediante la cual notifica los estudios de estructuración que constituyen fundamento de la expedición del Decreto 309 de 2009.

Igualmente, es pertinente recordar al peticionario las actuaciones desplegadas por este organismo de control desde el 2010, donde se consolidaron los siguientes hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria; y se estructuraron los siguientes pronunciamientos sobre irregularidades evidenciadas en la Licitación pública TMSA-LP-003-2011 y la ejecución del contrato de concesión 001-2011.

En el 2010, esta Contraloría Distrital se pronunció sobre el Plazo otorgado para la etapa de prepliegos de la licitación pública No. TMSA-LP-001 de 2010 – SIRCI. Radicado No.201061122 Proceso 205015.

En el 2011, en el Informe Modalidad Abreviada Ciclo II diciembre 2011 a la Empresa de Transporte Del Tercer Milenio Transmilenio S.A, con relación a la evaluación a la contratación del proceso licitatorio para la adjudicación del operador del sistema de recaudo, control e información al usuario del SITP- SIRCI, consolidó los siguientes hallazgos:

- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en los procesos de las licitaciones 04 de 2009 y TMS-03 de 2011, no se evidenció que la Oficina de Control Interno, haya realizado auditoría alguna de evaluación y seguimiento a estos procesos licitatorio, durante su desarrollo.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa precontractual correspondiente al proceso licitatorio TMS-03 de 2011 del contrato 01 de 2011 correspondiente a la adjudicación de la concesión del Proyecto SIRCI, se observó que las adendas 3, 4 y 5 fueron expedidas con fecha posterior a la fecha límite para publicación de adendas contemplada en el cronograma de la licitación del pliego de condiciones.
- Hallazgo administrativo por que la Empresa de Transmilenio no reportó en el Aplicativo SIVICOF los 13 Contratos de Concesión SITP – Transmilenio S.A. y el Contrato de Concesión SIRCI – Transmilenio S.A.

En el 2012, en el Informe Modalidad Especial Vigencia 2011-2012 Ciclo II a la Empresa De Transporte del Tercer Milenio Transmilenio, con relación al Contrato 001-2011 celebrado entre Transmilenio S.A. y el Consorcio Recaudo Bogotá S.A.S., consolidó los siguientes los hallazgos:

- Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria por incumplimiento al reglamento del Comité de Recaudo “Transmilenio S.A. esta transgrediendo el reglamento para el Comité de Recaudo expedido el 22 de agosto de 2003”.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del Numeral 11.4. del Contrato de Concesión 01 de 2011, luego de transcurrido catorce (14) meses a partir de la firma del acta de inicio, 27 de Septiembre de 2011, aun no se ha realizado la concertación del Plan de Integración de las fases I y II con el SIRCI.

En el 2013, en el Informe Modalidad Regular Vigencia 2012- Plan De Auditoria 2013 Período I a la Empresa De Transporte Del Tercer Milenio Transmilenio S.A., consolidó los siguientes hallazgos:

- Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria modalidad regular vigencia 2012 plan de auditoria 2013 periodo I

- 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

Igualmente, 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 Subdirección Económica de Transmilenio S.A. a los operadores, sobre la remuneración de la operación no troncal.

En el 2014, en el Informe MODALIDAD ESPECIAL PAD 2014 PERIODO III a la Empresa De Transporte Del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., consolidó los siguientes hallazgos:

- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad a la fecha no cuenta para los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo de la Empresa, con el acta inicial de regularización, los respectivos soportes documentales, el informe de estado de cada contrato de concesión que sirva de inicio para la continuidad del proceso de regularización, contraviniendo lo dispuesto por la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad incumple la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014 en relación a la fecha en que debió haber regido y contarse el término de 45 días calendario para que el proceso de regularización se aplique a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público-SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario-SIRCI, dada una interpretación errada de la normatividad vigente.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad no dispone de un procedimiento incorporado en el Sistema Integrado de Gestión en relación a la revisión a los Informes de Interventoría a los contratos de concesión del SITP y del SIRCI que realizan donde se precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados.

Así las cosas, este organismo de control trasladó las incidencias penales y disciplinarias a los órganos competentes en su momento oportuno, y consolidó los hallazgos con incidencia fiscal por presuntos detrimentos patrimoniales, pero con relación a las quejas específicas planteadas por el peticionario, son conductas punibles y disciplinables que no son competencia de este ente de control, so pena

de vulnerar el principio de legalidad que rige su competencia para desarrollar cualquier procedimiento administrativo.

5. ANEXO

5.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	17	N.A	3.1.1. 3.1.2. 3.2.1. 3.2.2. 3.3.1. 3.4.1.1. 3.5.1. 3.6.1. 3.6.2. 3.6.3. 3.6.4. 3.6.5. 3.6.6. 3.6.7. 3.6.8. 3.6.9. 3.6.10.
2. DISCIPLINARIOS	16	N.A	3.1.1. 3.1.2. 3.2.2. 3.3.1. 3.4.1.1. 3.5.1. 3.6.1. 3.6.2. 3.6.3. 3.6.4. 3.6.5. 3.6.6. 3.6.7. 3.6.8. 3.6.9. 3.6.10.
3. PENALES	XX	N.A	
4. FISCALES	4	\$321.979.728.969	3.1.1. 3.1.2. 3.3.1 3.5.1.

N.A: No aplica.