



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**N° INFORME:** OCI-2016-024 (Documento Físico Radicado 2016IE7125)

**PROCESO/ ACTIVIDAD:** Gestión Jurídica y Contractual.

**RESPONSABLE DEL PROCESO:** Subgerencia Jurídica.

**EQUIPO AUDITOR:** Paulo César Ávila Torres - Contratista de Apoyo a la Gestión.

### **OBJETIVO(S):**

1. Evaluar el diseño y la eficacia operacional de los controles internos del proceso y los subprocesos asociados.
2. Identificar oportunidades de mejoramiento que permitan agregar valor a los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno de la Entidad.
3. Evaluar el grado de conformidad del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad con respecto a los requisitos aplicables al Proceso Auditado.

### **ALCANCE:**

El alcance previsto para este trabajo de auditoría comprende la evaluación de los controles internos, la identificación de oportunidades de mejoramiento y la evaluación del grado de conformidad con el Sistema Integrado de Gestión del proceso GESTIÓN JURÍDICA Y CONTRACTUAL con sus respectivos subprocesos: DEFENSA JUDICIAL, GESTIÓN CONTRACTUAL y ASESORÍA JURÍDICA.

**PERÍODO AUDITADO:** 01 de junio de 2015 al 30 de junio de 2016.

### **DECLARACIÓN:**

Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionadas por los auditores a cargo de la realización del trabajo.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se habría llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

### CRITERIOS:

- 1) Constitución Política de Colombia de 1991 artículos 61 y 150 numeral 24.
- 2) Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".
- 3) Ley 1150 de 2007 "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos." y sus decretos reglamentarios.
- 4) Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
- 5) Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".
- 6) Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".
- 7) Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"
- 8) 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".
- 9) Directiva Distrital 003 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá "Directrices para prevenir conductas irregulares relacionadas con incumplimiento de los manuales de funciones y procedimientos y la pérdida de elementos y documentos públicos".



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

- 10) Circulares externas y Manuales expedidos por Colombia Compra Eficiente.
- 11) Norma Técnica ISO 9001:2008 Sistemas de Gestión de la Calidad, Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, Norma Técnica ISO 14001:2004 Sistemas de Gestión Ambiental, Norma Técnica OHSAS 18001:2007 Sistemas de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional.
- 12) Manual de Contratación M-SJ-001-2, Manual de Supervisión e interventoría M-SJ-002-2; Procedimientos P-SJ-001 Trámite de acciones de tutela, P-SJ-002 Trámite de conciliaciones y mecanismos alternativos de solución de conflictos y P-SJ-003 Trámite de demandas contencioso, admtrvas, laborales y civiles, P-SJ-005 Revisión actos administrativos proyectos de acuerdo y de Ley, P-SJ-004 Providencias segunda instancia disciplinaria.
- 13) Plan de Acción de TRANSMILENIO S.A vigencia 2014 y 2015.
- 14) Caracterización de los subprocesos, indicadores, mapas de riesgos y demás documentos del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A.
- 15) La restante normatividad interna y/o externa asociada con el proceso auditado.

### RIESGOS IDENTIFICADOS:

#### RIESGOS DEL PROCESO (MAPA RIESGOS)

Riesgos Evaluados	Cubierto en el Alcance de la Auditoría
<b>DEFENSA JUDICIAL</b>	
Inadecuada defensa judicial y extrajudicial de los intereses de Transmilenio S.A. Detrimento patrimonial para la entidad.	SI
No realizar con oportunidad y veracidad los reportes en el aplicativo SIPROJ.	SI
Detrimento patrimonial para Transmilenio.	SI
<b>GESTIÓN CONTRACTUAL</b>	
Inadecuada escogencia del proceso de selección.	SI



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Riesgos Evaluados	Cubierto en el Alcance de la Auditoría
Determinación inadecuada de los requisitos de selección habilitantes.	SI
No generación de pluralidad de oferentes dependiendo de los requisitos habilitantes.	SI
Que estudio de mercado realizado no se sustente en las necesidades técnicas de la Empresa o no satisfaga las necesidades Institucionales.	SI
Imprecisión o falta de claridad en la descripción de las especificaciones técnicas, normas técnicas y obligaciones específicas.	SI
Falta de capacidad de TRANSMILENIO para adelantar el proceso de selección.	SI
Falta de capacidad de TRANSMILENIO para adelantar el proceso de selección.	SI
Seleccionar contratistas que no cumpla con la totalidad de los requisitos solicitados o que estén inmersos en inhabilidades o incompatibilidades	SI
Seleccionar contratistas con previo pactos ilegales entre funcionarios, particulares u otros oferentes.	SI
Que los contratistas no alleguen las garantías solicitadas, sean inadecuadas o se presenten tardías.	SI
No asociación del contrato con la disponibilidad o el registro presupuestal apropiado.	SI
Intervenciones exógenas o corruptas de tipo político, social o económico.	SI
Que el monto de la inversión no sea el pertinente para cumplir el objeto del contrato.	SI
Cambios regulatorios o reglamentarios que siendo previsibles, afecten el equilibrio contractual.	SI
Eventos causados por la naturaleza sin la intervención o voluntad del hombre, que están fuera del control de las partes.	SI



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Riesgos Evaluados	Cubierto en el Alcance de la Auditoría
Incumplimiento de obligaciones que emanan de licencias ambientales, planes de manejo ambiental, condiciones ambientales o ecológicas.	SI
Eventuales fallos en las telecomunicaciones, suspensión de servicios públicos, advenimiento de nuevas desarrollos tecnológicos u obsolescencia tecnológica.	SI
<b>ASESORÍA JURÍDICA</b>	
Asesoría Jurídica inoportuna.	SI

### RIESGOS DE CORRUPCIÓN DEL PROCESO (VIGENCIA 2016)

Riesgos Evaluados	Cubierto en el Alcance de la Auditoría
<b>DEFENSA JUDICIAL</b>	
Alianzas “estratégicas” para beneficio particular. Descripción: Manejo inadecuado e inoportuno de información institucional con fines particulares	NO
<b>GESTIÓN CONTRACTUAL</b>	
Descuido en el ejercicio del servicio público. Descripción: Que se consume alguna de las circunstancias descritas en las causas, por acuerdos colusorios con particulares o personas de la misma entidad.	NO
Trafico de Influencias. Descripción: Direccionar procesos de selección a favor de terceros con intereses particulares.	SI
<b>ASESORÍA JURÍDICA</b>	
Trafico de influencias: Descripción: Conceptos direccionados para beneficio de un tercero.	NO



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### RIESGOS IDENTIFICADOS POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO

Riesgos Evaluados	Cubierto en el Alcance de la Auditoría
<b>DEFENSA JUDICIAL</b>	
Falta de idoneidad de los profesionales a cargo del proceso judicial.	SI
Cambios normativos frente a la defensa misma y jurisprudenciales que afecten la argumentación jurídica en la defensa judicial.	SI
Paro judicial, hechos de conmoción interior o situaciones de desorden civil que afecten los términos o presentación de memoriales o demandas.	SI
Desatención indebida del proceso por parte del abogado y/o no observancia a los términos perentorios.	SI
<b>GESTIÓN CONTRACTUAL</b>	
Expedición a contratistas de certificaciones contractuales con información errónea.	SI
<b>ASESORÍA JURÍDICA</b>	
Asesoría jurídica fundamentada en normatividad desactualizada.	SI
Asesoría jurídica contraria a pronunciamientos emitidos por autoridades administrativas o judiciales.	SI
Información al público desactualizada respecto de los actos administrativos de carácter general.	SI
Inadecuada identificación y control de riesgos de las demás áreas que impactan en la prevención y por ende en la protección prejudicial de la entidad.	SI

#### FORTALEZAS:

1. Gestión Contractual: Fomento y ejecución de capacitaciones y actividades relacionadas con la supervisión contractual y procesos precontractuales, derivadas



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

de planes de mejoramiento y autocontrol, así como divulgación de información relacionada con las actividades precontractuales y contractuales:

- a. Capacitación para supervisores de contratos.
  - b. Conferencia responsabilidad penal, fiscal y disciplinaria de los servidores públicos en la supervisión de contratos.
  - c. Circular 009 del 6 de julio de 2016 “Publicación de documentos en el SECOP y liquidación de contratos”.
  - d. Circular 010 de 2016 “Lineamientos y términos para desarrollo de procesos sin convocatoria pública “Contratación Directa”.
2. Asesoría Jurídica: El subproceso cuenta con herramientas idóneas de actualización y consulta normativa (Legismovil – Suscripción a “Artículo 20” – Códigos y obras de Legis).
  3. Defensa Judicial: Control de las actuaciones de los apoderados judiciales externos de la Entidad, el cual es ejercido por el Profesional Especializado de Defensa Judicial y el supervisor del respectivo contrato.

### HALLAZGOS

#### **HALLAZGO N° 1 – RESULTADOS DE LA REVISIÓN DEL CONTRATO N° 136 DE 2016**

##### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

En la revisión realizada al contrato de prestación de servicios profesionales N° 136 de 2016 se advirtieron las siguientes situaciones:

1. En el numeral 4.1.2 del documento Estudio Técnico y Económico de fecha de elaboración 7 de abril de 2016, no se utilizó la tabla de honorarios vigente para la



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

fecha establecida mediante la Circular 002 del 27 de enero de 2016 expedida por la Gerente General de la Entidad, sino por el contrario se dio aplicación a la circular 003 del 21 de enero de 2015 en cuanto a la excepción establecida en esta, la cual no estaba vigente para la fecha de la elaboración del Estudio Técnico y Económico. En el Estudio Técnico y Económico se expresa la excepción de la aplicación de la tarifa establecida en la circular de fijación de horarios, la cual consiste en:

"Cuando la especialidad del objeto contractual, el perfil del profesional o cuando la forma de pago se pacte por horas, se puede obviar la aplicación de la tabla "2" de honorarios y optar por realizar un estudio de mercado con criterios técnicos y económicos (...)"

No obstante, la norma vigente para la elaboración de los estudios técnicos y económicos (Circular 002 del 27 de enero de 2016) establece:

"En prestaciones de servicios profesionales cuando la especialidad del objeto contractual lo requiera, el perfil lo amerite o cuando la forma de pago se pacte por horas, se puede obviar la aplicación de las Tablas 2 y 3 de honorarios de esta circular y optar por realizar un estudio de mercado con criterios técnicos y económicos (...)"

De lo anterior se advierte que la disposición vigente para definir los honorarios no fue aplicada en la elaboración de los estudios técnicos ni para definir los honorarios del contratista. De otro lado, se advierte también que no era necesario aplicar la excepcionalidad a la tabla, puesto que el valor del contrato se ajustaba a lo dispuesto en la Circular 002 de 2016.

2. La solicitud de análisis jurídico no se realizó en el formato actualmente vigente y publicado en el -SIG- R-SJ-002 sino en el formato R-DA-006, con lo cual se omitió la siguiente información del formato: "Asignado a:" "Asignado Por:".



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

3. En el Estudio Técnico y Económico se estableció:

"1. OBJETO A CONTRATAR (...) a prestar sus servicios profesionales como abogado para ejercer la defensa, especializada, técnica y la representación judicial de la entidad, en todos aquellos procesos contencioso administrativos (...)"

"4.1.3 (...) Se requiere un profesional con amplia experiencia en defensa judicial y administrativo del cumplimiento de sentencias judiciales y obligaciones extrajudiciales o administrativas. De igual forma se requiere que el profesional a contratar tenga experiencia en la elaboración de conceptos jurídicos, por lo que el perfil del profesional requerido debe tener experiencia de más de (8) años en la defensa y representación judicial."

De lo anterior se resalta:

a. En el expediente contractual reposan dos (2) certificaciones de experiencia del contratista, así:

"Brigard & Castro (...) estuvo vinculado laboralmente con la firma desde el día 02 de diciembre de 1991 hasta el día 19 de noviembre de 2010 desempeñando el cargo de abogado socio, con un contrato a término indefinido"

"El Chorizo de Carlos (...) labora para la empresa desde el primero (1) de Diciembre del año dos mil diez (2010), vinculado por medio de un contrato laboral a término indefinido, desempeñando el cargo de Gerente y Representante Legal de la empresa"

b. La certificación correspondiente a la empresa "El Chorizo de Carlos" no se encuentra suscrita por persona alguna que dé fe del contenido del documento, en representación de la empresa certificadora.

c. Ni de las certificaciones antes mencionadas ni de la evaluación de perfil realizada, se verifica la experiencia del contratista según lo establecido en el estudio técnico y económico, es decir, más de 8 años de experiencia en la



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

defensa, representación judicial y administrativo, cumplimiento de sentencias judiciales y obligaciones extrajudiciales o administrativas. Lo cual guarda correspondencia con el objeto del contrato teniendo en cuenta la necesidad a satisfacer manifestada en el numeral 2 del Estudio Técnico y Económico, en la cual se expresó:

"Así, **TRANSMILENIO S.A** requiere de un soporte adicional al de sus abogados de planta, para atender las necesidades que enfrenta respecto de procesos judiciales, extrajudiciales y administrativos, que han ido incrementándose progresivamente por el amplio espectro de sus competencias (...)"

4. El Documento aceptación de la invitación CD 161 de 2016 no se encontraba suscrito por el oferente.
5. En el Formato aprobación de pólizas no se advirtió constancia de revisión del amparo calidad del servicio solicitado al contratista de conformidad con la cláusula 18 del contrato N° 136 de 2016.
6. Revisada la carpeta del expediente contractual no se observó archivada el acta de inicio del contrato debidamente suscrita con el Contratista, tampoco se advirtió su digitalización en el aplicativo de sistema ROYAL. En la página SECOP en el número del proceso TMSA-CD-161-2016 aparece publicada un acta de inicio sólo con la firma del supervisor y sin la firma del contratista.
7. En el informe de supervisión del contrato, a folio N° 70 del expediente contractual se indica que la fecha de inicio del contrato y el periodo de inicio del informe es el día 1 de mayo de 2016. No obstante, el acta de inicio publicada en el SECOP y únicamente firmada por el Supervisor, indica que la fecha de inicio del contrato es el día 21 de Abril de 2016.
8. Según memorando N° 2016IE4826 del 17 de junio de 2016 el supervisor del contrato remitió dentro de los documentos para archivo a la carpeta, los pagos de seguridad social correspondientes a la cuenta de cobro N° 02. No obstante, revisada



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

la carpeta no se observó el archivo de dichos documentos que permitan verificar el pago de los aportes en seguridad social.

### POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Ausencia de controles adicionales en la revisión de los documentos del proceso de contratación.

### DESCRIPCIÓN DEL RIESGO

Producción de información y documentación errónea.

### DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO

Responsabilidades disciplinarias o fiscales.

### RECOMENDACIÓN(ES):

Establecer niveles de revisión de la documentación en la que se involucren diferentes servidores públicos.

### RESPUESTA DEL AUDITADO: **ACEPTADO PARCIALMENTE**

### JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“1. En el numeral 4.1.2 del documento Estudio Técnico y Económico de fecha de elaboración 7 de abril de 2016, no se utilizó la tabla de honorarios vigente para la fecha establecida mediante la Circular 002 del 27 de enero de 2016 expedida por la Gerente General, sino por el contrario se dio aplicación a la circular 003 del 21 de enero de



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

2015. RESPUESTA. Si bien es cierto en el Estudio Técnico y Económico se invocó la Circular No vigente No. 03 de Enero de 2015, también lo es que los fundamentos que soportan la necesidad y su correspondiente remuneración en el fondo se mantienen ya que estos contemplaron que fuese un profesional con experiencia mínima de ocho (8) años y un posgrado lo equivale de hecho a la experiencia requerida en la escala 01 de prestación de servicios con expertos de la Circular 002 de 2016, la cual establece un rango de honorarios hasta la suma de \$13.3897.000 sin IVA, para un profesional con seis (6) años de experiencia profesional y un (1) con título de posgrado, observando se pidió una experiencia mayor en dicho estudio. El documento en eso presentó una inexactitud que no afecta ni impacta el proceso de contratación sino que por el contrario logró un beneficio para el área al contratar a un experto con amplia experiencia que sobrepasaba con creces dicho rango.

2. La solicitud de análisis jurídico no se realizó en el formato actualmente vigente y publicado en el -SIG- R-SJ-002 sino en el formato R-DA-006, con lo cual se omitió la siguiente información del formato: "Asignado a:" "Asignado Por:". RESPUESTA. No aceptamos dicho hallazgo por cuanto el formato utilizado para el análisis jurídico de marras, es el que actualmente está registrado en el SIG de conformidad con el siguiente hipervínculo. <https://transmilenio.sharepoint.com/gerencia-general/oficina-planeacion/SIG/Manual%20de%20Procedimientos/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2Fgerencia%2Dgeneral%2Foficina%2Dplaneacion%2FSIG%2FManual%20de%20Procedimientos%2F3%2E%20Procesos%20de%20Apoyo%2F3%2E4%2E%20Gesti%C3%B3n%20Jur%C3%ADdica%20y%20Contractual%2FFormatos&FolderCTID=0x012000BD8CEBAE9373D44EB8843E4980F022DF&View=%7B022C1B23%2D7254%2D4FE7%2D9489%2D206203644C7A%7D> y anexo formato. Por tanto se rechaza.

3. En el Estudio Técnico y Económico se estableció acreditar una experiencia la cual se documenta con una certificación sin firma. RESPUESTA. No se acepta el hallazgo por cuanto la certificación de CHORI S.A.S. no fue tomada en cuenta para determinar el



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

cumplimiento de la experiencia, por lo que la casilla de la Evaluación de perfil se dejó en blanco tomando en cuenta solamente la certificación de la firma de abogados BRIGARD Y CASTRO la cual certifica suficientemente la experticia requerida en los estudios técnicos.

4. El Documento aceptación de la invitación CD 161 de 2016 no se encontraba suscrito por el oferente. RESPUESTA. Si bien es cierto que en la carpeta contractual no reposa el documento suscrito por el oferente, se verificó que el original firmado se encontraba pendiente de archivo al momento en que la Oficina de Control Interno solicitó la carpeta. Se aporta copia del documento original firmado por parte del Abogado CARLOS HUMBERTO PALACIO EASTMAN el cual ya reposa en la carpeta del contrato. No se acepta el hallazgo por cuanto la certificación de CHORI S.A.S. no fue tomada en cuenta para determinar el cumplimiento de la experiencia, por lo que la casilla de la Evaluación de perfil se dejó en blanco tomando en cuenta solamente la certificación de la firma de abogados BRIGARD Y CASTRO la cual certifica suficientemente la experticia requerida en los estudios técnicos.

Si bien es cierto que en la carpeta contractual no reposa el documento suscrito por el oferente, se verificó que el original firmado se encontraba pendiente de archivo al momento en que la Oficina de Control Interno solicitó la carpeta. Se aporta copia del documento original firmado por parte del Abogado CARLOS HUMBERTO PALACIO EASTMAN el cual ya reposa en la carpeta del contrato.

5. En el Formato aprobación de pólizas no se advirtió constancia de revisión del amparo calidad del servicio solicitado al contratista de conformidad con la cláusula 18 del contrato N° 136 de 2016. RESPUESTA. el formato de aprobación que reposa en la carpeta efectivamente hace referencia a la Garantía de Cumplimiento de las obligaciones. En documento aparte se elaboró oportunamente la aprobación de la garantía de calidad del servicio del mismo contrato, la cual está de conformidad con lo



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

establecido en la cláusula 18 del Contrato y conforme con los valores. Esta autorización se incorporará al Contrato, para sanear dicha situación que constituye una formalidad para la ejecución contractual.

6. Revisada la carpeta del expediente contractual no se observó archivada el acta de inicio del contrato debidamente suscrita con el Contratista, tampoco se advirtió su digitalización en el aplicativo de sistema ROYAL. En la página SECOP en el número del proceso TMSA-CD-161-2016 aparece publicada un acta de inicio sólo con la firma del supervisor y sin la firma del contratista. RESPUESTA. Revisada la carpeta del expediente contractual se encuentra que el Acta de Inicio se encuentra efectivamente incorporada y suscrita por el Supervisor y el Contratista. En la fecha de solicitud de la carpeta (5 de Julio de 2016) no se había archivado debido a la magnitud de documentos por archivar habida cuenta que se había cerrado el proceso precontractual en mitad de año dada la reciente contingencia de armonización presupuestal por la entrada del nuevo plan de desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2020. En cuanto a la Publicación del Acta de Inicio se pudo constatar que el Supervisor cumplió con la publicación de la misma dentro de la oportunidad establecida legalmente, de tres (3) días hábiles contados al día siguiente de su suscripción, la cual se digitalizó como original firmado, forma de publicación válida y jurisprudencialmente aceptado. Se aporta Acta de Inicio debidamente suscrita

7. En el informe de supervisión del contrato, a folio N° 70 del expediente contractual se indica que la fecha de inicio del contrato y el periodo de inicio del informe es el día 1 de mayo de 2016. No obstante, el acta de inicio publicada en el SECOP y únicamente firmada por el Supervisor, indica que la fecha de inicio del contrato es el día 21 de Abril de 2016. RESPUESTA. Revisada el Acta de Inicio en la Carpeta contractual se encuentran bien las fechas de inicio y de suscripción del contrato, efectivamente en el SECOP aparece publicado un documento que no corresponde a la fecha de inicio, por tanto teniendo en cuenta dicho error involuntario se subsana publicando el Acta de



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Inicio con la fecha correcta, responsabilidad absoluta del supervisor del contrato quien es el que debe enviarla debidamente diligenciada al contratista designado para ello.

8. Revisada el Acta de Inicio en la Carpeta contractual se encuentran bien las fechas de inicio y de suscripción del contrato, efectivamente en el SECOP aparece publicado un documento que no corresponde a la fecha de inicio, por tanto teniendo en cuenta dicho error involuntario se subsana publicando el Acta de Inicio con la fecha correcta, responsabilidad absoluta del supervisor del contrato quien es el que debe enviarla debidamente diligenciada al contratista designado para ello.

h. Según memorando N° 2016IE4826 del 17 de junio de 2016 el supervisor del contrato remitió dentro de los documentos para archivo a la carpeta, los pagos de seguridad social correspondientes a la cuenta de cobro N° 02. No obstante, revisada la carpeta no se observó el archivo de dichos documentos que permitan verificar el pago de los aportes en seguridad social.

### RESPUESTA DE LA SUBGERENCIA JURIDICA

Al momento de la Auditoría los documentos en comento, estaban en proceso de escaneo y remisión al expediente contractual.”

### CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DEL PROCESO AUDITADO:

Errores en el diligenciamiento de los documentos por parte de los Supervisores.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### PLAN DE MEJORAMIENTO:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)		FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
			Directo	Cogestor		
Dictar capacitaciones a los Supervisores.	Lograr que el expediente contractual esté acorde con las herramientas informativas como SECOP Y SEUS	Preventiva	Subgerencia Jurídica-Contratación	--	01/08/2016	01/12/2016

### CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

- De acuerdo con la Guía de Auditoría para Entidades Públicas Versión 2 de 2015 emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la definición de "hallazgo" es:  
"(...) el resultado de la comparación que se realiza entre un criterio establecido y la situación actual encontrada durante el examen a una actividad, procedimiento o proceso"  
De acuerdo con lo anterior, las situaciones reveladas no son objeto de retractación debido a que aquellos hechos que se constituyeron y que obedecen a un error o culpa deben ser necesariamente revelados para identificar sus causas y por ende mitigar o eliminar estas mediante la identificación y evaluación de controles.
- Respecto de la utilización de la tabla de honorarios se mantiene el hallazgo puesto que es necesario revelar la errónea utilización de la fuente vigente para determinar los honorarios del contratista.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

3. Respecto del formato utilizado para la solicitud de análisis jurídico se mantiene el hallazgo principalmente por las siguientes razones:
  - a. El numeral 7.3.3 del procedimiento P-OP-001 Control de los documentos oficiales del Sistema Integrado de Gestión SIG establece:

"Se consideran formatos, los documentos en los cuales se recopila la evidencia del cumplimiento de una actividad y cuando son diligenciados se convierten en registros. La identificación de los formatos debe ser clara (...)"

Por su parte el numeral 8 del procedimiento antes indicado dispone:

"ETAPA 220: Aplicar el documento en el desarrollo de las actividades, funciones y procesos. RESPONSABLE Área(s) involucradas"
  - b. Del cotejo entre el documento archivado y el oficial del sistema integrado de gestión se resalta la omisión de "Asignado a:" "Asignado Por:".
4. Se reafirma lo advertido respecto de las certificaciones de experiencia debido a que ni de las certificaciones antes mencionadas ni de la evaluación de perfil realizada, se verifica la experiencia del contratista según lo establecido en el estudio técnico y económico, es decir, más de 8 años de experiencia en la defensa, representación judicial y administrativo, cumplimiento de sentencias judiciales y obligaciones extrajudiciales o administrativas. Lo cual guarda correspondencia con el objeto del contrato teniendo en cuenta la necesidad a satisfacer manifestada en el numeral 2 del Estudio Técnico y Económico: "Así, TRANSMILENIO S.A requiere de un soporte adicional al de sus abogados de planta, para atender las necesidades que enfrenta respecto de procesos judiciales, extrajudiciales y administrativos, que han ido incrementándose progresivamente por el amplio espectro de sus competencias (...)"

La Oficina de Control Interno no cuestiona la existencia o no de la experiencia del contratista, el hallazgo claramente establece que de la documentación aportada (situación actual) y lo establecido en los estudios técnicos (criterio) no es posible verificar lo solicitado por la entidad.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

5. Respecto de la revisión del amparo de calidad del servicio se mantiene el hallazgo, dado que corresponde a una situación que se materializó y que posteriormente fue corregida mediante documento adicional en el que esta manifiesta que se realizó la verificación del amparo en cuestión. Lo que corresponde en consecuencia es establecer controles o evaluar los existentes para prevenir que se repita la situación revelada.
6. En relación con el acta de inicio se mantiene el hallazgo, dado que corresponde a una situación que se materializó y que posteriormente fue corregida mediante documento adicional. Lo que corresponde en consecuencia es establecer controles o evaluar los existentes para prevenir que se repita la situación revelada.
7. Respecto de lo soportes de Seguridad Social se mantiene el hallazgo puesto que pese a que el responsable del proceso manifiesta que al momento de solicitar el expediente contractual el documento se encontraba en proceso de digitalización y remisión al expediente, todos los documentos que se anexaron con el memorando en mención se encontraron en el expediente contractual (Certificado de cumplimiento, informe supervisión, cuenta de cobro e informe rendido por el contratista) **con excepción** de los pagos de seguridad social los cuales se anunciaban como anexos pero no se encontraron con la restante documentación adjuntada.

NOTA: La respuesta ante los hallazgos observados por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Entidad, quien a su vez asume la responsabilidad por los riesgos identificados que no sean gestionados, pues esto quiere decir que la Entidad ha decidido asumir el impacto que pudiera generarse en caso de que los mismos sean materializados.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### HALLAZGO N° 2 – RESULTADOS DE LA REVISIÓN DEL CONTRATO N° 105 DE 2016

#### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

1. La utilización del formato para la elaboración del Estudio Técnico y Económico es equivocada, dado que se advierte en la parte final de dicho documento: "R-DA-005 Enero de 2016". El formato para la elaboración del Estudio Técnico y Económico es el R-SJ-022-2 de Febrero de 2016. En todo caso se advierte que a pesar de que el contenido de dicho documento incluye las etapas para la elaboración del estudio, se utilizó igualmente el equivocado (R-SJ-001-4 de Septiembre de 2015) siendo el formato correcto el R-SJ-022-2 para contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Al no utilizarse el formato correcto para la elaboración del Estudio Técnico y Económico se omitió la definición de acuerdo al formato de la siguiente información:

#### 4.1.1. Definición del servicio

No.	Definición	Marcar con una X
1.	Servicio Profesional	
2.	Servicio no profesional	
3.	Trabajos artísticos	

#### 4.1.2. Honorarios para el año 20\_\_\_\_ y rango al que aplicaría

##### 4.1.2.1. Prestación de servicios profesionales:

#### 4.2. ANALISIS DE DEMANDA

#### 4.3. ANALISIS DE OFERTA

##### 4.3.1. Dinámica de producción de la prestación:

#### 4.3. ANALISIS DE OFERTA

##### 4.3.1. Dinámica de producción de la prestación:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### 5. FACTORES DE SELECCIÓN (Criterios de evaluación)

La formación pretendida será la siguiente:

No.	Definición	Marcar con una X		Descripción
		SI	NO	
1	Se requiere formación profesional			
2	Se requiere formación técnica			
3	Se requiere otro tipo de formación			
4	Se requiere especialización			
5	Se requiere maestría			
6	Se requiere doctorado			
7	Se requiere años de experiencia general			
8	Se requiere años de experiencia específica			

2. Pese a no haberse utilizado el formato adecuado para la elaboración del Estudio Técnico y Económico, se incluyó en el que reposa en el expediente contractual el siguiente título:

"Perfil del Contratista

Titulo de formación profesional en Ingeniera, Administración de Empresas o Economía, con experiencia mínima de cuatro (4) años de experiencia, en temas relacionados con el sector transporte."

Lo anterior fue ratificado en la invitación a presentar propuesta CD -137 - 2016 enviada mediante radicado No. 2016EE5536 del 8 de abril de 2016.

A fin de revisar el requisito de experiencia solicitado al oferente de cuatro (4) años (es decir 48 meses) **en temas relacionados con el sector transporte**, se realizó la verificación de las certificaciones aportadas por el proponente así:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Entidad Certificadora	Objeto	Fecha inicio	Fecha final	Días	Meses
Universidad de los Andes	Asesoría Técnica, en elaboración de proyectos de reglamentos para el proyecto: "telefonía móvil celular" y para el proyecto de ley sobre contratación administrativa para el sector de comunicaciones en la facultad de derecho.	NA	NA	NA	NA
Universidad de los Andes	Coordinación de equipos de campo, capacitación personal de campo, procesamiento de datos. Elaboración informe final. Proyecto Movilidad sostenible - 4031.	1/5/2010	30/6/2010	60,0	2,0
Universidad de los Andes	Profesional asistente de proyectos en el centro de investigaciones de la facultad e ingeniería. Estadísticas FPV.	NA	NA	NA	NA
Universidad de los Andes	Profesional de proyecto en el centro de investigaciones de la facultad de ingeniería - FPV Seguridad vial IRAP	8/8/2012	7/12/2012	121	4,03
Universidad de los Andes	Asistente de proyecto en el centro de investigaciones de la facultad de ingeniería - ANDI Sector Bebidas.	NA	NA	NA	NA
Departamento of Transporte - Melbourne Australia.	Internado acerca de Red Principal peatonales - Guías de diseño peatonales.	1/3/2011	30/7/2011	151,00	5,03
Transconsult	Firma de consultoría en ingeniería, para el desarrollo, planeación, proyección, instrumentación y operación de proyectos en materia de transporte e infraestructura	8/7/2015	9/2/2016	216,00	7,20
SIGMA	Asesoría estructuración e implementación del proyecto sistema tren de cercanías de la regional capital. Sectorización Transporte Publico de San José de Costa Rica. Metodología de localización pasos peatonales en el sector 2 del proyecto vial rural del sol.	8/5/2014	7/7/2015	425,00	14,17



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Entidad Certificadora	Objeto	Fecha inicio	Fecha final	Días	Meses
Corporación civil para la administración del fondo de prevención vial.	Apoyo a la dirección de ingeniería y control en las estrategias para difundir los resultados del proyecto Irap y la generación de acciones relacionadas con los resultados mencionados y desarrollar acciones tendientes a reducir la accidentalidad vial.	17/9/2013	16/4/2014	211	7,033333333
<b>TOTAL MESES DE EXPERIENCIA EN TEMAS RELACIONADOS CON EL SECTOR TRANSPORTE</b>					<b>39,47</b>

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se concluye que el profesional contratado acreditó con la información suministrada 39,47 meses de experiencia relacionada con el sector transporte, y dado que el estudio técnico y la invitación a presentar propuesta requerían 4 años de experiencia (es decir 48 meses), existe una diferencia de 8,53 meses. En las filas donde se indica "NA" no se realiza cómputo del término puesto que al ser temas no relacionados con el sector del transporte, la sumatoria de éstas no es válida para el proceso contractual.

### POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Desconocimiento de los formatos y manuales de la entidad.

### DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Errores en la solicitud de requisitos para el proceso de contratación y verificaciones incorrectas de requisitos.

### DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Responsabilidades disciplinarias o fiscales.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### RECOMENDACIÓN(ES):

Establecer capacitaciones u otros controles para mitigar o eliminar el riesgo.

RESPUESTA DEL AUDITADO: **ACEPTADO PARCIALMENTE.**

### JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“Los funcionarios de Transmilenio tienen la facultad de realizar los estudios técnicos y económicos para realizar un proceso contractual en la modalidad de contratación directa, en los formatos: R-DA-005 Enero 2016 y R-SJ-001-4 de Septiembre de 2015, la subgerencia jurídica para facilitar el diligenciamiento del estudio técnico y económico, estructuro el modelo de estudio técnico y económico R-SJ-001-4 de septiembre de 2015, con el fin de facilitar su diligenciamiento. Adicionalmente el presente estudio técnico y económico del proceso sujeto a revisión, cumple con todos los requisitos establecidos en el: Ítem A Estudio técnico y económico y el numeral 15. Elaboración de estudios técnicos del Manual de Contratación de la entidad; 21. Procedimiento de contratación directa. Igualmente el funcionario que realizo el estudio técnico y económico con el formato R-DA-005 Enero 2016, justifico afianzadamente la contratación directa del mismo, incluyendo mayor información y haciendo más detallado el estudio, superando las exigencias del formato R-SJ-001 DE 2015. Es de aclarar que en ningún momento el Manual de contratación impone la realización de un estudio técnico y económico específico, de tal manera no se está violando ninguna norma de contratación, por lo anterior no es procedente y no se acepta el hallazgo.

En cuanto a la experiencia del contratista en el presente proceso contractual se determinó de la siguiente manera: "Perfil del Contratista. Título de formación profesional en Ingeniera, Administración de Empresas o Economía, con experiencia mínima de



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

cuatro (4) años de experiencia, en temas relacionados con el sector transporte." Es de anotar que contratista tiene una experiencia de acuerdo a la revisión del expediente por parte del área de Control Interno es de: 39, 47 meses, pero este tiempo de experiencia no es la totalidad del mismo, de acuerdo a lo establecido en la circular No. 002 del 27 de enero de 2016, estipula lo siguiente:

"Equivalencias prestación de servicios profesionales: 2. Un (1) título de posgrado en la modalidad de maestría Tres (3) años de experiencia profesional.

De tal manera que el profesional estaría contando con una experiencia profesional de 75,47 meses, contando la experiencia laboral y la equivalencia de su Maestría en Ingeniería de la Universidad de los Andes. De tal manera que el contratista cumple con el perfil requerido en los estudios técnicos y económicos, teniendo la idoneidad y experiencia requerida en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015. De tal manera que no se acepta el hallazgo.

Los funcionarios de Transmilenio tienen la facultad de realizar los estudios técnicos y económicos para realizar un proceso contractual en la modalidad de contratación directa, en los formatos: R-SJ-001-4 y R-SJ-022-2, la subgerencia jurídica para facilitar el diligenciamiento del estudio técnico y económico, estructuro el modelo de estudio técnico y económico R-SJ-022-2, con el fin de facilitar su diligenciamiento, Adicionalmente el presente estudio técnico y económico del proceso sujeto a revisión, cumple con todos los requisitos establecidos así:

1. Ítem A Estudio técnico y económico.
2. Numeral 15. Elaboración de estudios técnicos del Manual de Contratación de la entidad;
3. Procedimiento de contratación directa. Igualmente el funcionario que realizo el estudio técnico y económico con el formato R-SJ-001, justifico la contratación directa



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

del mismo, incluyendo mayor información y haciendo más detallado el estudio, superando las exigencias del formato R-SJ-022. Es de aclarar que en ningún momento el Manual de contratación impone la realización de un estudio técnico y económico en alguno de estos dos formatos, de tal manera no se está violando ninguna norma de contratación, por lo anterior no es procedente y no se acepta el hallazgo.

En cuanto a la experiencia del contratista en el presente proceso contractual se determinó de la siguiente manera:

"Perfil del Contratista. Título de formación profesional en Ingeniería, Administración de Empresas o Economía, con experiencia mínima de cuatro (4) años de experiencia, en temas relacionados con el sector transporte."

Es de anotar que contratista tiene una experiencia de acuerdo a la revisión del expediente por parte del área de Control Interno es de: 39, 47 meses, pero este tiempo de experiencia no es la totalidad del mismo, de acuerdo a lo establecido en la circular No. 002 del 27 de enero de 2016, estipula lo siguiente:

"Equivalencias prestación de servicios profesionales: 2. Un (1) título de posgrado en la modalidad de maestría Tres (3) años de experiencia profesional".

De tal manera que el profesional estaría contando con una experiencia profesional de 75,47 meses, contando la experiencia laboral y la equivalencia de su Maestría en Ingeniería de la Universidad de los Andes. De tal manera que el contratista cumple con el perfil requerido en los estudios técnicos y económicos, teniendo la idoneidad y experiencia requerida en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015. De tal manera que no se acepta el hallazgo."

**CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DEL PROCESO AUDITADO:**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Desconocimiento de las áreas de los formatos facilitadores de la gestión.

### PLAN DE MEJORAMIENTO:

ACCION(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)		FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
			Directo	Cogestor		
Dictar capacitación a los servidores de la Entidad	Que el área de la Entidad que genera la necesidad de contratación conozca cuales y como se diligencian los formatos que se elaboran por la Subgerencia Jurídica para facilitar la gestión contractual	Preventiva	Subgerencia Jurídica - Profesional Grado Especializado Grado 6 de Contratación.	--	Ago-16	Dic-16

### CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

1. De acuerdo con la Guía de Auditoría para Entidades Públicas Versión 2 de 2015 de la Función Pública hallazgo es:

"(...) el resultado de la comparación que se realiza entre un criterio establecido y la situación actual encontrada durante el examen a una actividad, procedimiento o proceso"

De acuerdo con lo anterior, las situaciones reveladas no son objeto de retractación debido a que aquellos hechos que se constituyeron y que obedecen a un error o culpa deben ser necesariamente revelados para identificar sus causas y por ende mitigar o eliminar estas mediante la identificación y evaluación de controles.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

2. Respecto del formato se reitera el hallazgo al cual se propuso plan de mejoramiento por parte del responsable del proceso.
3. En relación con la experiencia del contratista se reitera el hallazgo por lo siguiente:
  - a) La Circular 002 de 2016 establece:

"Nota 2: Las equivalencia solo aplicaran cuando haya relación directa entre la prestación requerida y el postgrado presentado."
  - b) El artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 establece que: "Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos **son el soporte para elaborar** el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, **y el contrato**. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos" (Subrayado fuera del texto original).

En la revisión del estudio técnico no se advirtió la posibilidad de equivalencias para la contratación directa a realizar. Sobre el particular el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del decreto 1082 de 2015 establece que:  
"Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, **siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida** y relacionada con el área de que se trate." (Resaltado fuera del texto original)
  - c) En la evaluación de perfil no se realizó verificación ni alusión alguna a equivalencia por estudios para el caso de la experiencia solicitada. En dicha evaluación se incluyeron y sumaron los términos de experiencia de las certificaciones aportadas por el proponente sin hacer mención a la aplicación de una equivalencia acorde con la Circular 002 de 2016.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

- d) En todo caso la experiencia solicitada por la entidad estatal es específica en "temas relacionados con el sector transporte" por lo que frente a experiencias específicas no existe equivalencias en la Circular 002 de 2016 dado que en las tablas establecidas se hace referencia a experiencia profesional. Sobre el particular se resalta lo establecido en el Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, **siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida (...)**"

(Resaltado fuera del texto original)

### HALLAZGO N° 3 - RESULTADOS DE LA REVISIÓN DEL CONTRATO N° 67 DE 2016

#### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

Respecto del tipo de contrato y modalidad de selección se advierten incongruencias entre las actividades adelantadas para la suscripción del contrato y lo establecido en la normatividad vigente, por lo cual en primera instancia se realiza la referencia normativa, luego los aspectos relevantes del proceso y finalmente las conclusiones:

- a. REFERENCIA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL (CONTRATO DE CONSULTORIA - CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS)

El numeral 2° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece:

"Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a

**los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos,** así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación **y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.**" (Resaltado fuera del texto original)

Por su parte el numeral 3 del mismo artículo antes citado dispone:

"Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados."

La distinción entre los tipos de contratos referidos está también decantada en la Jurisprudencia Nacional, unificando criterios el Consejo de Estado en la sentencia con radicación No. 110010326000201100039 00 (41719) de 2013. En dicha providencia judicial la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo expresó:

"Por consiguiente, **la Sala precisa que la distinción entre el contrato de prestación de servicios y el de consultoría no depende, en lo mínimo, del grado de "intelecto"** aplicado a la ejecución del objeto contractual, pues ambas actividades son de carácter intelectual y por tanto intangible. En sentido contrario, **hay lugar a establecer un criterio diferenciador a partir del alcance que la Ley le concede al contrato de consultoría; de manera que, al hilo del numeral 2° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, si las necesidades que tiene la**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**administración pública conciernen a la realización de estudios “para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos” así como “asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión” e interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos, no habrá duda alguna que deberán ser suplidas acudiendo a un contrato de consultoría;(…)** (Resaltado fuera del texto original)

"Y es que lo anterior encuentra pleno sentido si se tiene en cuenta que **se está haciendo un análisis normativo a la luz del principio de legalidad estricta, a partir del cual se produce un acotamiento del radio de acción del contrato de prestación de servicios por vía de la exclusión de ciertas actividades y objetos contractuales específicos, los mismos que, por disposición legal expresa, deben ser satisfechos por medio del contrato de consultoría;** de manera tal que corresponderá al operador verificar si el objeto a contratar se incluye dentro de aquellos que específicamente la Ley, y sus disposiciones reglamentarias, ubican dentro del ámbito propio de la consultoría, dado que siendo esto así implicará dar curso a un procedimiento de selección diferente al propio que establece la Ley para los contratos de prestación de servicios (...)" (Resaltado fuera del texto original)

"Se insiste, mientras que el contrato de consultoría está revestido de una cláusula de estricta tipicidad cerrada (que condiciona de manera detallada la procedencia de dicho contrato), **el de prestación de servicios goza de una regulación jurídica amplia, que se instrumentaliza por vía de los mencionados tres contratos (profesional, de simple apoyo a la gestión y de ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales), de manera que los objetos contractuales que no estén comprendidos dentro del contrato**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**de consultoría (de acuerdo con la Ley 80 de 1993 y las demás disposiciones legales especiales actuales o futuras) podrán ser satisfechos por medio del de prestación de servicios siempre que satisfaga los referentes conceptuales que establece el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993,** conforme a la debida planeación contractual y en armonía con los criterios jurídicos que han sido decantados en el precedente de esta Corporación y en esta providencia."  
(Resaltado fuera del texto original)

### b. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO CONTRACTUAL - VERIFICACIÓN DEL OBJETO CONTRATADO FRENTE A LA TIPICIDAD DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA

Con el fin de verificar la estricta tipicidad cerrada del contrato de consultoría al objeto contractual y las actividades del contrato N° 67 de 2016, se realiza la siguiente tabla de adecuación comparativa a efectos de determinar por exclusión si el contrato es de prestación de servicios o el resultante contrario, es decir, de consultoría:

Ítem	Objeto, obligaciones y actividades del contrato No. 67 de 2016 y el Estudio Técnico y Económico.	Tipicidad normativa Contrato de Consultoría Art. 32 Ley 80 de 1993.	Resultado de adecuación a la definición de contrato de consultoría.
1	Análisis completo de la institución y del apoyo requerido a sus procesos misionales y administrativos que establezca mapa de ruta de proyectos de sistemas.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
2	Estudiar las diferentes dimensiones del problema institucional, realizar el análisis de integración de los sistemas existentes, estudiar y proponer el método de integración de la información existente y procesos transversales, establecer los requerimientos de infraestructura computacional.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Ítem	Objeto, obligaciones y actividades del contrato No. 67 de 2016 y el Estudio Técnico y Económico.	Tipicidad normativa Contrato de Consultoría Art. 32 Ley 80 de 1993.	Resultado de adecuación a la definición de contrato de consultoría.
3	Realización del Diseño de un plan estratégico de sistemas.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
4	Plan estratégico de sistemas que defina mapa de ruta con un horizonte a mediano plazo.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
5	Mapa de ruta con un horizonte a mediano plazo que identifique y documente los proyectos de sistemas a ejecutar.	Programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.	POSITIVO
6	Examinar, estudiar elaborar o revisar el mapa preliminar de procesos de la entidad a un nivel de análisis suficiente para la elaboración del mapa de ruta de procesos.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
7	Estudiar los componentes de información necesarios para la ejecución de los procesos de negocio.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
8	Analizar, revisar las necesidades de recursos de infraestructura computacional requerida para los servicios que se identifiquen.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
9	Establecer una estrategia para la implantación o mejora de los sistemas de la entidad.	Estudios de prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos.	POSITIVO
10	Realizar la asesoría y el acompañamiento durante la etapa de implantación de los proyectos de sistemas requeridos para implantar la visión de mediano plazo de la entidad.	Programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.	POSITIVO



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Ítem	Objeto, obligaciones y actividades del contrato No. 67 de 2016 y el Estudio Técnico y Económico.	Tipicidad normativa Contrato de Consultoría Art. 32 Ley 80 de 1993.	Resultado de adecuación a la definición de contrato de consultoría.
11	Estado actual de las funciones de negocio: En dicho informe debe estar plasmadas las actividades ejecutadas para la identificación de cómo está el negocio, el inventario de procesos de la institución, la descripción de cada proceso con sus diagramas (cuando aplique) y catálogo de insumos y producto de los procesos. (Tercera Cuenta de Cobro)	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
12	Estado actual de los sistemas existentes: En dicho informe debe estar el estado actual de los sistemas de software existentes, su relación con los procesos de negocio, su descripción en cuanto a la naturaleza del software, si son adquiridos por la institución o provistos por terceros, y la cobertura funcional de cada subsistema de software. (Quinta cuenta de Cobro)	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
13	Estado actual de las grandes estructuras de información producidas y consumidas por el negocio. (Séptima cuenta de cobro)	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
14	Estado actual de la infraestructura de equipos computacionales y de comunicaciones. (Novena cuenta de cobro)	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
15	Visión futuro informático de Transmilenio en el mediano plazo (sistemas de información, infraestructura tecnológica y de comunicaciones). (Undécima cuenta de cobro)	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO
16	Estrategia para la implantación o mejora de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica y de comunicaciones.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos	POSITIVO



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Ítem	Objeto, obligaciones y actividades del contrato No. 67 de 2016 y el Estudio Técnico y Económico.	Tipicidad normativa Contrato de Consultoría Art. 32 Ley 80 de 1993.	Resultado de adecuación a la definición de contrato de consultoría.
17	Mapa de ruta de proyectos de sistemas requeridos para implantar la visión de mediano plazo de la entidad, como resultado de la implantación de la estrategia recomendada: El informe que defina un mapa de ruta de proyecto y sus hito de negocio asociados, que ejecute las estrategias definidas para cumplir los objetivos el cual además deberá incluir el tiempo para lograr los hitos de negocio, el inventario de proyectos requeridos para lograr los mismos. Los proyectos deberán ser definidos a un nivel que permita establecer un presupuesto inicial para su ejecución.	Estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos - Programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. - Estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión	POSITIVO

### c. CONCLUSIONES:

Conforme a la verificación antes indicada se advierte que el objeto, obligaciones y entregables del contrato de prestación de servicios N° 67 de 2016 se enmarcan dentro de la definición del contrato de consultoría. Por ende la modalidad de selección del contratista conforme al artículo 1 numeral 3 de la Ley 1150 de 2007 es el concurso de méritos y no la contratación directa como ocurrió en el presente caso.

### POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Ausencia de análisis comparativo para la determinación del tipo contractual y modalidad de selección.

### DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Procesos de contratación que infringen la normatividad vigente.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Investigaciones disciplinarias y fiscales.

### RECOMENDACIÓN(ES):

Establecer controles orientados a reforzar los conocimientos de los servidores públicos asignados al proceso de contratación.

### RESPUESTA DEL AUDITADO: **ACEPTADO PARCIALMENTE**

### JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“No se acepta el Hallazgo por las siguientes razones: 1. El Contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, corresponde a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. La Corte Constitucional define el Contrato de Prestación de Servicios jurisprudencialmente así: "El contrato de prestación de servicios es un contrato con el Estado a través del cual se vincula una persona natural en forma excepcional, para suplir actividades o labores relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar actividades especializadas que no puede asumir el personal de planta; si bien con él se materializa una relación contractual entre la entidad estatal que contrata y la persona natural, relación que no admite el elemento de subordinación de parte del contratista, quien actúa como parte autónoma e independiente sujeta a los términos del contrato y de la ley contractual, las características de las labores que a ellos se encomiendan, que tienen una relación directa con el servicio público, exigen de la administración un



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

minucioso control sobre sus calidades y condiciones, similar al que debe adelantar cuando selecciona a las personas que vinculará como servidores públicos. Respecto a la Consultoría, el estatuto contractual define como contratos de consultoría aquellos que celebren las entidades públicas para el diagnóstico de desarrollo de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad de programas o proyectos, las asesorías técnicas, las interventorías, asesorías o gerencia de obras o proyectos, la dirección o ejecución de diseños, planos, proyectos y anteproyectos. De acuerdo con la enumeración hecha en la norma respecto a este tipo de contratos, se puede establecer que en ellos predomina el componente intelectual, ya que en el desarrollo del objeto contractual no está presente tanto la parte manual o mecánica sino la construcción y elaboración de ideas o conceptos técnicos que implican el manejo y dominio de técnicas o conocimientos especializados en ciertos temas. El comúnmente utilizado por las entidades estatales, sin ser exclusivo, es la interventoría de obras o proyectos, la cual tiene como fin contar con el acompañamiento para la entidad pública contratante de un equipo especializado que supervise la ejecución de un contrato de obra o el desarrollo de un proyecto. Es importante destacar que el inciso segundo, literal a) del artículo 32 de Ley 80 de 1993, establece que los contratos de obra que celebren las entidades públicas como producto de una Licitación Pública, deben contar con una interventoría externa a la entidad y por consiguiente contratada como consultoría.

Se estaría también bajo el contrato de consultoría en el caso de que se desee contratar un diseño para la construcción de un edificio o una vía, o cuando se requiere contratar la evaluación de una política pública que haya sido adoptada como programa o proyecto por parte de las entidades de la administración, para la selección de los consultores, se reitera, se debe utilizar la modalidad de concurso de méritos.

Cuando hace referencia a las diferencias entre Contrato de Prestación de Servicios y Consultoría establece: "...Los elementos constitutivos del contrato de consultoría,



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

permite concluir que existen diferencias sustanciales con el contrato de prestación de servicios, que habilitan al legislador para darles a quienes los suscriben un tratamiento también distinto. Los contratos de consultoría se pueden celebrar con personas naturales o jurídicas, mientras que los contratos de prestación de servicios sólo pueden celebrarse con personas naturales. El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o la elaboración de estudios y diagnósticos, que no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante; para ello recurre a personas naturales o jurídicas especializadas en una determinada materia, las cuales ofrecen conocimientos y experiencia en una específica área o actividad; mientras en los contratos de prestación de servicios sucede lo contrario, en ellos el contratista, persona natural, pone a disposición de la entidad contratante su capacidad de trabajo para asumir funciones o tareas relacionadas con aquella, que por alguna razón no puede realizar el personal de planta, luego los supuestos de hecho que sirven de sustento a uno y otro tipo de contrato son diferentes.."(Sentencia C-326 de la Corte Constitucional del 10/07/1997). En el caso particular: Para la escogencia del proceso de selección, en el análisis jurídico se tuvo en cuenta la naturaleza del servicio pretendido y la cuantía del mismo, las características que definen los tipos de contratos señalados en la Ley como de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, regulada por el Literal "h" del Numeral 4to. del Artículo 2do. de la ley 1150 de 2007 y los demás factores como capacidad e idoneidad del Contratista, que reposan en la carpeta. Adicionalmente se observa que efectivamente las obligaciones enlistadas en el contrato hacen referencia al desarrollo de funciones administrativas de la Entidad, específicamente de la Dirección de Tics y los informes mensuales que debe presentar el contratista respaldan el avance, desarrollo y cumplimiento de las mismas que redundan en el cumplimiento de objetivos misionales de dicha área. Por lo tanto hubo un análisis comparativo de los



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

tipos contractuales y modalidad de selección. Lo anterior se respalda en la normatividad y jurisprudencia enunciadas.”

### CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DEL PROCESO AUDITADO:

Desconocimiento de los proceso de selección y tipo de contrato.

### PLAN DE MEJORAMIENTO:

ACCION(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)		FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
			Directo	Cogestor		
Dictar capacitaciones a los servidores públicos de la entidad.	Que los Estudios Técnicos y Económicos contengan claramente la necesidad de cada Área	Preventiva	Subgerencia Jurídica	--	Septiembre de 2016	Diciembre de 2016

### CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

- De acuerdo con la Guía de Auditorias para Entidades Públicas Versión 2 de 2015 de la Función Pública hallazgo es:

"(...) el resultado de la comparación que se realiza entre un criterio establecido y la situación actual encontrada durante el examen a una actividad, procedimiento o proceso"

De acuerdo con lo anterior, las situaciones reveladas no son objeto de retractación debido a que aquellos hechos que se constituyeron y que obedecen a un error o



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

culpa deben ser necesariamente revelados para identificar sus causas y por ende mitigar o eliminar estas mediante la identificación y evaluación de controles.

2. Que pese a la no aceptación del hallazgo el responsable propuso plan de mejoramiento.
3. Que en la respuesta al hallazgo no se explicó de manera concreta la forma como se realizó la adecuación del objeto contractual y obligaciones al tipo de contrato específico, para determinar la modalidad de selección.

### HALLAZGO N° 4 - RESULTADOS DE LA REVISIÓN DEL CONTRATO N° 230 DE 2016

#### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

1. De acuerdo con el Estudio Técnico y Económico de fecha 2 de mayo de 2016 verificado en el expediente contractual y publicado en la página web SECOP, éste en su numeral 9.1.2.1 indica que se utilizó la tabla 3 de la Circular N° 002 del 27 de enero de 2016 así:

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO	Marcar con una "x"
03	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de posgrado.	\$20,000,000 antes de IVA	X

No obstante lo anterior, verificada la Circular N° 002 del 27 de enero de 2016, ésta establece en la tabla N° 3 prestaciones de servicios con expertos, los siguientes (Valores sin IVA):



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA
03	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado.	\$18'890.000

De otro lado, verificado el contrato en su cláusula 5 párrafo primero, se pactó una remuneración mensual de \$23.200.000 incluido IVA.

Conforme a lo antes observado se advierte que no existe correspondencia entre los valores establecidos en el Estudio Técnico, la Circular N° 002 de 2016 y el valor final plasmado en el contrato. Siendo en todo caso los valores de la Circular en mención el marco de referencia para la fijación de los honorarios de los contratistas. Así mismo, tampoco existe correspondencia entre los años de experiencia establecidos en la tabla del Estudio Técnico y los fijados como parámetro de verificación en la Circular de la Gerencia General de Transmilenio S.A.

De igual forma, se resalta que el numeral 9.1.2.1 del estudio técnico se establece "Prestación de servicios profesionales", sin embargo la tabla 3 de la Circular 03 de 2016 indica que esta es para "Prestación de servicios con expertos".

2. En el numeral 5. FACTORES DE SELECCIÓN (Criterios de Evaluación) del Estudio Técnico y Económico y en la invitación a presentar propuesta CD207-2016 enviada mediante radicado 2016EE8885 del 1 de junio de 2016, se estableció:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

No.	Definición	Marcar con una "x"		Descripción
		SI	NO	
	Experiencia para personas jurídicas	X		Acreditación de experiencia consistente en la ejecución de contrato(s) relacionado(s) con el objeto a contratar por diez (10) años.

No obstante lo anterior, revisado el expediente contractual no se advierten:

- a. Certificaciones de experiencia de la firma proponente de tipo societario sociedad por acciones simplificada, que acrediten experiencia en la ejecución de contratos relacionados con el objeto a contratar por el término de diez (10) años.
- b. Revisión y evaluación de certificaciones de la firma proponente que acrediten su experiencia en el formato Evaluación de perfil suscrito por la Subgerencia Jurídica.

En todo caso se resalta que de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal de la firma proponente expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 1 de mayo de 2016, ésta fue constituida por documento privado del 10 de noviembre de 2014 e inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el día 5 de Febrero de 2015, por lo cual la misma no estaría en capacidad de acreditar diez (10) años de experiencia dado que a la fecha de presentación de aceptación de la invitación (Junio 1 de 2016) contaba con aproximadamente un (1) año y siete (7) meses de constituida.

3. En el numeral 5. FACTORES DE SELECCIÓN (Criterios de Evaluación) del Estudio Técnico y Económico y en la invitación a presentar propuesta CD207-2016 enviada mediante radicado 2016EE8885 del 1 de junio de 2016, se estableció:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

No.	Definición	Marcar con una "x"		Descripción
		SI	NO	
8	Se requiere años de experiencia específica	X		<p>Para personas jurídicas el socio representante legal o abogado líder deberá contar con ocho (8) años de experiencia específica en asesorías a entidades públicas y/o privadas en materia de contratación estatal.</p> <p>Los profesionales miembros de la persona jurídica que sean presentados a consideración de la entidad deben acreditar como mínimo ocho (8) años de experiencia específica en asesorías a entidades públicas y/o privadas en materia de contratación estatal.</p>

No obstante lo anterior, revisado el expediente contractual no se advierten:

- a. Certificaciones de experiencia del representante legal en las que se establezcan las actividades desarrolladas y que permitan verificar el cumplimiento del requisito de experiencia específica referido a ocho (8) años en asesorías en materia de contratación estatal.
- b. Revisión y evaluación de certificaciones de experiencia específica del representante legal de la firma proponente que acrediten su experiencia en el formato Evaluación de perfil suscrito por la Subgerencia Jurídica.

Frente a las inconsistencias que se advierten entre el Estudio Técnico y Económico y las verificaciones realizadas de la información entregada por el oferente, es preciso tener en cuenta las normas que se citan a continuación, a fin de precaver la materialización de los riesgos del proceso:

- a. El numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 dispone:  
"Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta,



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos."

b. Por otro lado, la Ley 1474 de 2011 en su artículo 118 establece:

" (...) Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante; (...)"

4. Revisada la evaluación del perfil suscrita por la Subgerencia Jurídica se advirtió:

a. Dicho documento carece de la constancia de revisión y evaluación de los estudios y experiencia del oferente tal como se establece en el formato R-SJ-007 de Febrero de 2013.

b. En el documento que reposa en el expediente contractual en el numeral 3 Evaluación de la hoja de vida del proponente, se realizó una transcripción de los requisitos establecidos en el numeral 5. FACTORES DE SELECCIÓN (Criterios de Evaluación) del Estudio Técnico y Económico, sin que se dejara anotación de verificación de los documentos que acreditaban los estudios y la experiencia requerida.

5. Verificado el orden cronológico de los documentos que se relacionan a continuación no se encontró correlación concatenada con la fecha de firma del contrato que reposa en el expediente:

a. La invitación a presentar oferta: 1 DE JUNIO DE 2016

b. La aceptación a la invitación: 1 DE JUNIO DE 2016



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

- c. Evaluación de perfil: 1 DE JUNIO DE 2016
- d. El contrato suscrito entre las partes: 31 DE MAYO DE 2016

De acuerdo con lo anterior, un (1) día antes de que se enviara la invitación al oferente y antes de que éste presentara los documentos que permitieran verificar su capacidad, idoneidad y experiencia, ya se había suscrito y fechado el contrato. Igual situación se presentó respecto de la designación de la supervisión del contrato por parte de la Dirección Administrativa, puesto que en el documento de designación que reposa en la carpeta del contrato se advierte que la fecha de esta fue el 31 de mayo de 2016.

- 6. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 "Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato". En la póliza de cumplimiento N° 2671263 aportada por el contratista no se identifica dentro del objeto de la póliza el número específico, claro y concreto del contrato que contiene las obligaciones pactadas con Transmilenio S.A ni la fecha de este, indicándose por el contrario textualmente y dejando en blanco la información relativa así: "(...) DE LA EJECUCION DEL CONTRATO NO. . CUYO OBJETO ES: (...)"
- 7. En el Estudio Técnico y económico página 2 de 17 se indicó textualmente en la descripción de la necesidad:

"(...) delegó en la Subgerencia Jurídica además de la representación judicial para atender procesos judiciales, extrajudiciales y administrativo, dentro de las acciones que se adelanten contra TRANSMILENIO S.A., o que esta promueva, también delegó los procesos administrativos de índole sancionatorios y conminatorios de los contratos suscritos por la entidad. Esto implica la instrucción, la dirección de las audiencias, notificaciones, decisión de recursos y demás actos en general, lo que involucra tomar decisiones de alto impacto para la movilidad en la Ciudad, **lo que requiere la contratación de una firma de abogados de altas calidades técnicas y con experiencia en la asesoría de entidades públicas y privadas en materia**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**de contratación estatal, para lo cual se consideró la experiencia de grandes firmas de abogados y encontrando que la propuesta de la firma BENAVIDES SANSEVIERO SAS, identificada con NIT 900.821.324-9, es la que más se ajusta a la necesidad de la entidad.(...)"** (Resaltado fuera del texto original)

Conforme a lo antes expresado en el estudio técnico y económico, se realizan las siguientes observaciones:

- a. En el expediente contractual no existe soporte de la consideración que se realizó respecto de grandes firmas de abogados, lo cual implicaría ofertas adicionales de otras firmas que permitieron establecer un parámetro de comparación y que llevaron a determinar que la de la firma contratista reunía en mayor medida las altas calidades técnicas y de experiencia requeridas.
- b. Como se indicó anteriormente en el expediente contractual no se encontraron certificaciones de la firma contratista que permitieran verificar su experiencia en asesorías de entidades públicas y privadas en materia de contratación estatal.
- c. Finalmente se reitera que si tal como lo expresó el estudio técnico se requería de una firma de abogados de altas calidades técnicas y con experiencia, la firma en mención de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal de la firma proponente expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 1 de mayo de 2016, contaba tan solo con aproximadamente un (1) año y siete (7) meses de constituida.

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Ausencia de controles adicionales en la revisión de los documentos del proceso de contratación.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Errores en el establecimiento de requisitos para el proceso de contratación y verificación de la información aportada por estos. .

### DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Responsabilidades disciplinarias o fiscales.

### RECOMENDACIÓN(ES):

Establecer filtros y controles que permitan ejercer verificaciones adicionales de la documentación.

RESPUESTA DEL AUDITADO: **ACEPTADO PARCIALMENTE.**

### JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“Hallazgo de un cumplimiento de experiencia de persona jurídica Contrato 230 de 2016.

### RESPUESTA

No se acepta el hallazgo, toda vez que en cumplimiento del Sub numeral 2.5 Numeral 2do del Artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, la experiencia de los ACCIONISTAS, SOCIOS o CONTRIBUYENTES se le puede atribuir o acreditar a la persona jurídica que la pretende hacer valer ante una entidad pública, siempre y cuando esa persona (jurídica) acredite una preexistencia no mayor a tres (3) años.

“Artículo 2.2.1.1.1.5.2°. Información para inscripción, renovación o actualización. El interesado debe presentar a cualquier Cámara de Comercio del país una solicitud de



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

registro, acompañada de la siguiente información. La Cámara de Comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

2. Si es una persona jurídica:

2.5.- Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Si la constitución del interesado es menor a tres (3) años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes” **negrilla y subrayado nuestro**

Para el caso que nos ocupa es importante tener en cuenta que las personas jurídicas, como es el caso de las sociedades comerciales, entre las cuales se encuentra la sociedad por acciones simplificada o SAS, una vez constituida forma una persona distinta de los socios individualmente considerados, lo que no impide que en algunos casos por lo reciente de su constitución (menos de 3 años) la experiencia de sus accionistas, socios o contribuyentes se le pueda atribuir a esta nueva sociedad.

Teniendo en cuenta esto, es posible que no se estipule dentro de los estudios técnicos y económicos tal circunstancia, por cuanto ya se encuentra regulada en la normatividad contractual ya referida (Sub numeral 2.5 del Numeral 2do del Artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015)



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

En este orden de ideas la Sociedad BENAVIDES SANSEVIERO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, puede atribuirse la experiencia de uno de sus socios, tal como esta dependencia los hizo, (la del doctor DANIEL FERNANDO BENAVIDES SANSEVERINO), toda vez que su constitución se efectuó el 10 de noviembre de 2014 (menos de tres años anteriores a la constitución). Cabe aclarar en este momento que el Doctor DANIEL FERNANDO BENAVIDES SANSEVERINO tiene más de 19 años de experiencia profesional, por lo que solo con esta experiencia se cumple con establecido en la Escala cuatro (4) de la tabla tres (3) de la Circular Dos (2) de TRANSMILENIO S.A., donde se fijan los honorarios de la entidad, la cual establece que una persona con más de diez años de experiencia y una postgrado puede tener unos honorarios máximos de \$21'372.000.00 más IVA.

Hallazgo de inconsistencia entre la fecha del contrato 230 de 2016 y los documentos que lo originaron.

### RESPUESTA

Se acepta este hallazgo, bajo el entendido que por error involuntario del operador jurídico que acompañó el procedimiento de selección por Contratación Directa, se estableció como fecha de suscripción el día 31 de Mayo de 2016 siendo lo correcto determinar como término de firma el 2 de junio de 2016, momento real en que se firmó este documento. Prueba de la afirmación antes expuesta son los documentos precedentes del citado negocio (todos con termino anterior al 1 de junio de 2016) y las fechas del cumplimiento de los requisitos de ejecución contractual, que son posteriores al 2 de junio de 2016 (CRP- 08/06/2016, Pólizas 08/6/2016, aprobación de pólizas 10/06/2016, Acta de inicio – 08/06/2016)

Para subsanar esta inconsistencia, la Subgerencia jurídica, procederá a elaborar un contrato modificadorio aclarando la fecha real del contrato (02/06/2016).



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Hallazgo sobre inconsistencia entre el valor del contrato 230 de 2016 y la tabla de honorarios 02 de 2016 expedida por TRANSMILENIO S.A.

RESPUESTA.

No se acepta este hallazgo, toda vez que el valor del citado negocio se estableció en una mensualidad de \$ 20'000.000.oo más IVA, por lo que se encuentra en el rango de la Escala 4, de la Tabla 3 de la Circular 2 de TRANSMILENIO S.A. tal y como se plasmó en los estudios técnico y económico.

Rango utilizado en el estudio: Entre 18'890.000 y 21'372.000

Valor mensual del Contrato sin IVA: \$ 20'000.000.oo (página 5 estudios -)

Valor mensual del IVA: \$ 3'200.000.oo (pág. 3 estudios y 7 del contrato)

Valor mensual con IVA: \$ 23'200.000.oo Tal como está en el contrato

Valor total del contrato: \$ 208'800.000.oo Tal como está en el contrato

Como se demostró anteriormente, no hay inconsistencia alguna entre los estudios técnicos y económicos y el contrato resultante, por lo que nos ratificamos en solicitar el levantamiento del hallazgo.

Hallazgo sobre el contrato 230 de 2016, toda vez que en la garantía única no se identifica plenamente el número del contrato.

RESPUESTA:

No se acepta el hallazgo, toda vez que al verificar nuevamente la citada garantía, se pudo constatar que la misma se adecua plenamente al contrato en comento en los



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

puntos necesarios, para hacerla efectiva en el evento que se constituya un siniestro. Hay consistencia en cuanto a TOMADOR, BENEFICIARIO, VIGENCIA, MONTO, OBJETO DEL AMPARO, MANIFESTACIONES ESPECIALES e IDENTIFICACION DE LA POLIZA y LA COMPAÑÍA, por lo que datos adicionales como fecha del contrato, numero del mismo, consistencia clausurar, no son necesarios para su aprobación, ni título suficiente para dejar de hacer efectivo el amparo.

### OBSERVACION 5

En el Estudio Técnico y económico página 2 de 17 se indicó textualmente en la descripción de la necesidad:

"(...) delegó en la Subgerencia Jurídica además de la representación judicial para atender procesos judiciales, extrajudiciales y administrativos, dentro de las acciones que se adelanten contra TRANSMILENIO S.A., o que esta promueva, también delegó los procesos administrativos de índole sancionatorios y conminatorios de los contratos suscritos por la entidad. Esto implica la instrucción, la dirección de las audiencias, notificaciones, decisión de recursos y demás actos en general, lo que involucra tomar decisiones de alto impacto para la movilidad en la Ciudad, lo que requiere la contratación de una firma de abogados de altas calidades técnicas y con experiencia en la asesoría de entidades públicas y privadas en materia de contratación estatal, para lo cual se consideró la experiencia de grandes firmas de abogados y encontrando que la propuesta de la firma BENAVIDES SANSEVIERO SAS, identificada con NIT 900.821.324-9, es la que más se ajusta a la necesidad de la entidad.(...)" (Resaltado fuera del texto original)

Conforme a lo antes expresado en el estudio técnico y económico, se realizan las siguientes observaciones:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

- a. En el expediente contractual no existe soporte de la consideración que se realizó respecto de grandes firmas de abogados, lo cual implicaría ofertas adicionales de otras firmas que permitieron establecer un parámetro de comparación y que llevaron a determinar que la de la firma contratista reunía en mayor medida las altas calidades técnicas y de experiencia requeridas.
- b. Como se indicó anteriormente en el expediente contractual no se encontraron certificaciones de la firma contratista que permitieran verificar su experiencia en asesorías de entidades públicas y privadas en materia de contratación estatal.
- c. Finalmente se reitera que si tal como lo expresó el estudio técnico se requería de una firma de abogados de altas calidades técnicas y con experiencia, la firma en mención de acuerdo al certificado de existencia y representación legal de la firma proponente expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 1 de mayo de 2016, contaba tan solo con aproximadamente un (1) año y siete (7) meses de constituida

### RESPUESTA DE LA SUBGERENCIA JURIDICA

No se acepta la observación, teniendo en cuenta que en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 la administración no requiere para la suscripción de Contratos de prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión múltiples ofertas, sino la simple postura subjetiva del potencial contratista y la satisfacción de una necesidad.

TRANSMILENIO S.A., para objetivizar los montos de sus contratos expide al inicio de cada año una circular donde establece la cuantía de este tipo de negocios dependiendo de la experiencia de las personas que quiere contratar y ciertos lineamientos especiales.

En el evento que se requiera de una prestación altamente especializada (por necesidad e idoneidad de la persona a contratar), no se hace aplicables los rangos establecidos



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

en la circular de honorarios se tornan subjetivos, dependiendo de lo pactado directamente entre la entidad y el contratista.

“Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La entidad estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”. **Negrilla y subrayado nuestro**

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta los documentos aportados por la persona que en su momento era potencial contratista y que reposan el expediente contractual, se puede verificar claramente la idoneidad de la persona contratada (observando la experiencia del contratista y su representante legal) en referencia a un negocio como el aquí verificado.”



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DEL PROCESO AUDITADO:

Inconsistencia en la fecha del contrato con los documentos que anteceden la actuación precontractual.

PLAN DE MEJORAMIENTO:

ACCION(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)		FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
			Directo	Cogestor		
Elaboración de modificadorio al contrato 230	Orden cronológico de la documentación precontractual frente a la fecha del contrato	Correctiva	Subgerencia Jurídica - Contratación	--	Ago-16	Ago-16

CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

1. De acuerdo a la Guía de Auditorias para Entidades Públicas Versión 2 de 2015 de la Función Pública hallazgo es:

"(...) el resultado de la comparación que se realiza entre un criterio establecido y la situación actual encontrada durante el examen a una actividad, procedimiento o proceso"

De acuerdo a lo anterior, las situaciones reveladas no son objeto de retractación debido a que aquellos hechos que se constituyeron y que obedecen a un error o



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

culpa deben ser necesariamente revelados para identificar sus causas y por ende mitigar o eliminar estas mediante la identificación y evaluación de controles.

2. Respecto de la tabla que contiene las escalas de honorarios se reitera que la tabla 3 escala 3 de la circular 002 de 2016 que es la misma utilizada en el estudio técnico y económico establece: "VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA \$18.890.000". La preposición HASTA de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española significa "1. prep. Denota término o límite. Hasta Caracas. Hasta mil. Hasta ti.".
3. Respecto de la experiencia de la persona jurídica se reitera el hallazgo teniendo en cuenta que:
  - a. El artículo 2,2,1,1,1,5,2 cuyo título es "información para inscripción, renovación, o actualización" se encuentra dentro de la subsección 5 "REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES (RUP)" y su numeral 2.5 establece:

"Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. **El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Si la constitución del interesado es menor a tres (3) años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes.**" (Resaltado fuera del texto original).

De lo antes expuesto no es posible deducir como se pretende en la respuesta al hallazgo, que a pesar de la clara solicitud del estudio técnico y económico respecto de la experiencia de la persona jurídica, esta se asimile con la del socio como una estipulación tacita del estudio, que opera de manera supletoria en todos los casos



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

ante la ausencia de regulación. Debido a que la norma está regulando una situación particular y específica relativa a la inscripción en el RUP (no formas de acreditar experiencia en el proceso de contratación directa en el que no se requiere acreditar RUP), en la cual por expresa disposición normativa se previó el caso puntual del tiempo de constitución de la persona jurídica inferior a 3 años. Por el contrario al ser un proceso de contratación directa para la adquisición de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, al no ser requisito el RUP, el criterio a verificar son las condiciones fijadas por la propia entidad en el estudio técnico y económico, y aun si en gracia de discusión fuera necesario verificar en el proceso de contratación directa el RUP, no es posible aceptar la interpretación dada por el responsable del proceso a la norma citada, puesto que no se trata de aplicaciones tacitas, análogas o supletorias, cuando el texto de la Ley es diáfano y concreto, dado que el supuesto de hecho del silogismo normativo es distinto al caso del hallazgo, debido a que se reitera fue una condición de la propia entidad en la confección de los estudios técnicos y económicos, que al no ser debidamente verificada en la evaluación de perfil no permite su subsanación ulterior con el argumento ya expuesto.

4. Respecto de las observaciones a la evaluación de perfil se reitera el hallazgo al no verificarse el cumplimiento al formato establecido en el SIG.
5. Respecto del orden cronológico de los documentos se reitera el hallazgo, lo cual a su vez fue aceptado por el responsable del proceso.
6. Respecto del número del contrato no indicado en la póliza se reitera el hallazgo teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 "Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas **del contrato**" (Resaltado fuera del texto original). Si no se identifica el número del contrato no se tiene claridad las obligaciones de que contrato está dando cobertura la póliza, y se pueden generar confusiones en los amparos si los contratistas tienen más de un contrato suscrito con la entidad.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

7. Respecto de la aseveración del estudio técnico en relación con "para lo cual se consideró la experiencia de grandes firmas de abogados y encontrando que la propuesta de la firma BENAVIDES SANSEVIERO SAS, identificada con NIT 900.821.324-9, es la que más se ajusta a la necesidad de la entidad.(...)", se mantiene el hallazgo puesto que:
- a. El artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 establece que: "**Estudios y documentos previos**. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos" (Subrayado fuera del texto original).
  - b. Al ser el soporte de la elaboración de la contratación el criterio a verificar establecido por la entidad en el estudio técnico es precisamente la forma como se consideró la experiencia de grandes firmas de abogados que llevaron a determinar que la firma BENAVIDES SANSEVIERO y su propuesta era la que reunía las condiciones de idoneidad y capacidad.
  - c. El hallazgo no cuestiona que para el proceso de contratación directa se requiera de varias ofertas y que estas no se hayan presentado, lo que se observa en el hallazgo es la aseveración del estudio técnico y económico de que se consideraron según este, la experiencia de grandes firmas de abogados (el criterio) y no se pudo verificar en el expediente como se verificaron esas experiencias que llevaron a concluir que la de la firma contratista era la adecuada (la situación). Se puntualiza que lo que no se encontró es el soporte o evidencia de la verificación de la experiencia de esas grandes firmas de abogados mencionadas y sobre las que se "consideró" la experiencia.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### HALLAZGO N° 5 – CONTRATACIÓN SERVICIOS DE DISEÑO WEB

#### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

Procede la Oficina de Control Interno a realizar una revisión de los procesos de contratación que se han llevado a cabo para la adquisición de los servicios de diseños WEB de las páginas de la entidad. De dicha revisión se hará la revelación de algunas situaciones encontradas en dichos procesos, para lo cual previamente y únicamente a manera de referencia se enuncian los datos principales del proceso de 2011 (TMSA-SAM-031-2011) con el fin de resaltar el número de oferentes de dicho proceso:

#### **LOS PROCESOS DE SELECCIÓN ADELANTADOS POR LA ENTIDAD PARA LA CONTRATACION DE LOS SERVICIOS DE DISEÑO WEB.**

##### TMSA-SAM-031-2011

1. OBJETO: Contratar el análisis situacional, planeación, diseño, desarrollo, ejecución y medición de la estrategia integral de Herramientas Web 2.0 - Redes Sociales Virtuales, en el marco de la estrategia de comunicación que busca difundir masivamente información relacionada con la implementación y puesta en operación del Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, procurando su apropiación por parte de los a los usuarios actuales y potenciales.
2. NUMERO DE OFERENTES: siete (7)
3. VALOR DE LA ADJUDICACION: \$492.900.240
4. CONTRATISTA: NIT 805.025.355-8
5. TIPO DE PROCESO: Selección Abreviada de Menor Cuantía
6. TIPO DE CONTRATO: Prestación de Servicios.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### TMSA-SAM-13-2014

1. OBJETO: Contratar una firma especializada para el diseño, implementación, mantenimiento, actualización, hosting y desarrollo de soluciones de software para sitios WEB, responsable de la gestión mediante los procesos citados, del óptimo funcionamiento de los sitios WEB de TRANSMILENIO S.A.:  
www.transmilenio.gov.co y www.sitp.gov.co.
2. NUMERO DE OFERENTES: dos (2)
3. VALOR PRESUPUESTO OFICIAL: \$336.427.704 INCLUIDO IVA
4. VALOR OFERTA PROPONENTE GANADOR: \$304.000.000 INCLUIDO IVA
5. VALOR DE LA ADJUDICACION (Resolución 573 de 2014): \$304.000.000 INCLUIDO IVA
6. VALOR DEL CONTRATO: \$336.427.704 INCLUIDO IVA
7. VALOR PAGADO DEL NEGOCIO - ACTA DE LIQUIDACION: \$336.427.704 INCLUIDO IVA
8. CONTRATISTA: NIT 805.025.355-8
9. TIPO DE PROCESO: Selección Abreviada
10. TIPO DE CONTRATO: Prestación de Servicios

NOTA: La Oficina de Control Interno resalta que pese a que el valor de la oferta, el cual es el mismo por el que se adjudica el proceso de contratación mediante la Resolución N° 573 de 2014, no se encuentran fundamentos ni consideraciones para proceder a suscribir el contrato por un mayor valor (\$32.427.704). Lo cual es verificado en el acta de liquidación final en la que se constata el valor total pagado al contratista.

### REQUISITOS DEL PLIEGO DE CONDICIONES A OBSERVAR.

Numeral 4.3.2 EXPERIENCIA GENERAL DEL PROPONENTE (FORMATO No. 2)

"MÍNIMO uno de los contratos aportados, debe certificar el desarrollo y adecuaciones



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

del portal o portales cubiertos por el objeto contractual bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 y suscritos con una entidad del nivel Distrital."

### OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS EN EL PROCESO Y RESPUESTA DE LA ENTIDAD AL PREPLIEGO Y PLIEGO DEFINITIVO:

1. Observación firma 4SIGH: "Respetuosamente solicitamos a la entidad retirar el requerimiento que la experiencia tenga que ser con una entidad distrital (...) no permiten la participación de proponentes cuya experiencia es el mismo objeto pero con entidades privadas (...) máxime cuando las Cámaras de Comercio admiten que la experiencia acreditada sea por entidades públicas o privadas (...)"

Respuesta Transmilenio: "En consecuencia a que la política de la Alta Consejería de las TIC establece los lineamientos para la guía 3.0 acerca de los sitios web del Distrito Capital, que exige el cumplimiento de la norma NTC 5854 en su nivel AAA de accesibilidad TRANSMILENIO S.A considera que se trata de una especificación puntual, para empresas distritales con características particulares, que mitigan el riesgo de incumplimientos, en tanto el contratante tenga experiencia con la implementación de lo exigido en dicha circular. (...) Así las cosas, no es admisible la modificación solicitada."

NOTA: La oficina de Control Interno resalta que en el proceso anterior TMSA-SAM-031-2011 no se exigió como requisito la acreditación de experiencia con una entidad del nivel Distrital ni tampoco con únicamente una entidad pública. Así mismo, se resalta que gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 es una política de orden nacional y no solo distrital.

2. Observación Mario González: "En este sentido, si se está valorando la experiencia del proponente a nivel nacional o mundial y se exige, pero también se considera de máxima importancia que la empresa oferente acredite por lo menos un proceso de contratación, específico con el objeto del asunto en un Ente Distrital.", se llega a la conclusión que se limita la participación de proponentes que no han contratado con



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

el Distrito Capital, pero que tenemos una vasta experiencia en la implementación de portales Web, bajo las características GOBIERNO EN LINEA. Nuestra empresa ha implementado y soportado estos portales en entidades del estado como Dirección General Marítima, Ejército Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Armada Nacional, Agencia Nal de Minería, Imprenta Nacional, entre otras (...)"

Respuesta Transmilenio: "El hecho de haber participado en la implementación de portales WEB bajo las características de GOBIERNO EN LINEA, no satisface totalmente el requerimiento específico, teniendo en cuenta que dicha estrategia contempla cuatro (4) niveles de implementación y solo en su nivel avanzado dentro de los criterios transversales (...) La entidad reitera la respuesta brindada a la empresa 4SIGH (...)"

3. Observación BEX tecnología: "Atentamente solicitamos a la entidad, con el ánimo de garantizar la pluralidad e idoneidad de proponentes, permitir certificar contratos suscritos con entidades del orden Nacional (...) dado que el cumplimiento de la norma NTC 5854 en su nivel AAA de accesibilidad se exige en el manual de Gobierno en línea 3.1, Anexo 3, páginas 82 a 84, y a partir de allí debe ser adoptado por todas las instituciones gubernamentales del país (...)."

Respuesta Transmilenio: "Como ya se respondió en el punto anterior, de los tres (3) contratos solicitados para validar la experiencia, dos (2) pueden ser suscritos con entidades del orden nacional y al menos uno (1) con una entidad del nivel Distrital."

4. Observación Grupo A estudio: "(...) solicitamos amablemente que se modifique el párrafo permitiendo la pluralidad de oferentes, toda vez que el proponente que ha implementado la estrategia GEL a un nivel diferente del distrital está en capacidad de desarrollar el objeto contractual (...)"



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Respuesta Transmilenio: "(...) En este sentido si se está valorando la experiencia del proponente a nivel nacional o mundial y se exige, pero también se considera de máxima importancia que la empresa oferente acredite por lo menos un proceso de contratación, específico con el objeto del asunto en un Ente Distrital"

5. Observación XiMil technologies: "Teniendo en cuenta la experiencia solicitada, en la cual indican que debe ser con el distrito a razón de que las especificaciones NO son iguales para paginas a nivel privado, coincidimos totalmente en dicha apreciación, sin embargo estimamos que deberían aceptar certificaciones con entidades públicas tanto a nivel local como nacional ya que el manual de Gobierno en Línea aplica todas las especificaciones solicitadas, incluso la norma NTC 5854 con nivel AAA"  
Respuesta Transmilenio: "(...) la entidad no acepta la observación"

6. Observación Orlando Moncada: " (...) por lo anterior muy respetuosamente solicitamos a la entidad no limitar la participación de oferentes con requerimientos caprichosos que favorecen a algún oferente y que obviamente solicite acreditar la experiencia en portales donde se haya dado cumplimiento a la norma NTC5854 pero no necesariamente debe ser del Distrito para demostrar la idoneidad de los oferentes"

Respuesta Transmilenio: "(...) la entidad no acepta la observación"

7. Observación arGus Colombia: "(...) Teniendo en cuenta que los lineamientos de gobierno en línea (GEL) en cualquiera de las versiones exigidas en el pliego pueden haber sido desarrolladas para entidades de orden nacional, solicitamos atentamente a la entidad amparándonos bajo el principio de selección objetiva, transparencia y pluralidad de oferentes que se permita que los contratos aportados hayan sido suscritos a nivel nacional (...)"

Respuesta Transmilenio: "(...) la entidad no acepta la observación"



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

8. Observación Soft Management: "(...) Agradecemos a la entidad que acepte acreditar esta experiencia en alguna entidad pública a nivel nacional"

Respuesta Transmilenio: "(...) la entidad no acepta la observación"

9. Observación Hugo Amaya: "(...) Solicito comedidamente que se acepten certificaciones no solo las entidades distritales sino que también se acepten de entidades oficiales nacionales, ya que GEL, hace referencia a Gobierno en Línea en general. Cordial Saludo"

Respuesta Transmilenio: No fue aceptada.

NOTA: La oficina de control interno resalta el alto número de posibles oferentes que coincidieron en solicitar a la entidad eliminar la acreditación de experiencia únicamente en entidades públicas del nivel Distrital, lo cual guarda consonancia con los pronunciamientos, normas y conceptos referentes a la pluralidad de oferentes y el principio de libre concurrencia.

### OBSERVACIONES AL INFORME DE EVALUACIÓN

El proponente que no resultó adjudicatario del proceso de contratación en las observaciones al informe de evaluación preliminar manifestó:

"Analizada la oferta presentada por Nexura se pudo evidenciar que adjunta como soporte de experiencia tres certificaciones de las siguientes entidades

SUPERVIGILANCIA, TRANSMILENIO Y VEEDURIA DISTRITAL de folio 101 a 118,

ahora bien en ninguno de los documentos aportados como soporte de experiencia ni de folio 1 al 128 se evidencia que este proponente haya realizado un portal bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1, por lo anterior muy

respetuosamente solicitamos rechazar la oferta presentada por este proponentes (...)"

A lo anterior Transmilenio S.A respondió:

"Analizadas las respuestas presentadas por NEXURA en el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 13 de 2014, TRANSMILENIO S.A ratifica el cumplimiento de la experiencia presentada por este proponente"



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

De acuerdo a lo anterior, la Oficina de Control Interno procede a realizar la verificación de lo relacionado con la acreditación de la experiencia del proponente adjudicatario en relación con la acreditación de la experiencia así : " MÍNIMO uno de los contratos aportados, debe certificar el desarrollo y adecuaciones del portal o portales cubiertos por el objeto contractual bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 y suscritos con una entidad del nivel Distrital."

1. Revisada la certificación de experiencia y el contrato N° 34-2012 suscrito con Transmilenio S.A, no es posible verificar el cumplimiento específico y textual del pliego de condiciones. La certificación en mención únicamente indica:  
"Contratar el análisis situacional, planeación, diseño, desarrollo, ejecución y medición de la estrategia integral de Herramientas Web 2.0 - Redes Sociales Virtuales, en el marco de la estrategia de comunicación que busca difundir masivamente información relacionada con la implementación y puesta en operación del Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, procurando su apropiación por parte de los a los usuarios actuales y potenciales."

Y más aún y por el contrario en el contrato 34 de 2012 numeral 48 de la cláusula segunda se estableció:

"Portal Web:

48. Cualquier diseño o desarrollo multimedia debe ser ajustado a las políticas del Manual Gobierno en línea Versión 2010"

Verificando esta oficina que el Manual 3.0 Gobierno en Línea es del año 2011 y la versión 3.1 fue construida entre 2011 y 2012.

2. Revisada la certificación de experiencia del contrato de prestación de servicios N° 249 de 2013 suscrito con la Veeduría Distrital, tampoco es posible verificar el cumplimiento específico y textual del pliego de condiciones. El objeto de la mencionada certificación establece:

"Contratar el desarrollo y puesta en marcha de una plataforma web 2.0; una



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

extranet, como mecanismo de comunicación entre los 20 observatorios acompañados por la veeduría, para informar, evaluar, debatir y participar en el desarrollo local y distrital bajo normas y estándares internacionales con especial enfoque en gobierno ISO/IWA4; y el desarrollo de una aplicación para dispositivos móviles compatible con la plataforma y que responda a los indicadores de gestión establecidos por la entidad".

Frente a lo antes mencionado la Oficina de Control Interno resalta lo expresado por el Consejo de Estado así:

"(...) Esto significa que a la administración en el procedimiento de licitación pública regulado por la ley, no le es jurídicamente permitido separarse de los criterios o factores de escogencia consagrados en el pliego de condiciones, ni desconocer su contenido ni la forma de ponderarlos y por lo mismo, se encuentra obligada a elegir aquella oferta que se ajusta a todos y cada uno de los puntos exigidos y a adjudicar al proponente que supera a los demás." (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013) Expediente número: 21.492 Radicación número: 15001233100019960661001).

### TMSA-CM-08-2015

1. OBJETO: Contratar una firma especializada para el diseño, implementación, mantenimiento, actualización, hosting y desarrollo de soluciones de software para sitios WEB, responsable de la gestión mediante los procesos citados, del óptimo funcionamiento de los sitios WEB de TRANSMILENIO S.A.:  
[www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co) y [www.sitp.gov.co](http://www.sitp.gov.co)
2. NUMERO DE OFERENTES: dos (2)
3. VALOR DE LA ADJUDICACION (Resolución 711 de 201): \$161.500.000 INCLUIDO IVA



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

4. VALOR DEL CONTRATO: \$162.000.000 INCLUIDO IVA
5. CONTRATISTA: NIT 805.025.355-8
6. TIPO DE PROCESO: Concurso de Méritos
7. TIPO DE CONTRATO: Consultoría

Nota: La oficina de control interno luego de verificar el expediente contractual, advierte que se suscribió un contrato inicial por un valor diferente al establecido en la resolución de adjudicación. No obstante, dicha situación fue modificada con la suscripción de otro contrato cuyo soporte es una copia que reposa en el expediente, advirtiéndose en consecuencia que el contrato original que contiene la modificación no se pudo verificar en la carpeta del expediente contractual N° 390-2015.

REQUISITOS DEL PLIEGO DE CONDICIONES A OBSERVAR.

Numeral 4.3.1.1 EXPERIENCIA GENERAL DEL PROPONENTE

"MÍNIMO uno de los contratos aportados, debe certificar el desarrollo y adecuaciones del portal o portales cubiertos por el objeto contractual bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 y **suscritos con una entidad del nivel Distrital**, acreditando la participación y acompañamiento metodológico del Instituto Colombiano para Ciegos-INCI y/o el instituto para Sordos – INSOR.

**TRANSMILENIO S.A., validara las características y escenario de dicha participación.** (Resaltado fuera del texto original)

Numeral 4.3.2.1:

**Un asesor metodológico con formación doctoral en ingeniería** de la información y/o del conocimiento y/o ingeniería informática. Miembro activo de grupo de investigación avalado Colciencias, en temas relacionados con redes, seguridad informática y e-learning, acreditando permanencia de mínimo cinco (5) años y producción en investigación verificable. Por lo tanto su documentación será exigida con la presentación de la propuesta." (Resaltado fuera del texto original).



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS EN EL PROCESO Y RESPUESTA DE LA ENTIDAD AL PREPLIEGO Y PLIEGO DEFINITIVO:

1. Observación Daniel Osorio: "Solicitamos que la experiencia con GEL, sea para todas las entidades públicas, es decir, no solo las distritales." "No es claro cómo se debe acreditar la participación y acompañamiento metodológico del Instituto Colombiano para Ciegos-INCI y/o el instituto para Sordos – INSOR. Dado que los lineamientos de Gobierno en Línea ya contemplan las directrices de accesibilidad para población con discapacidad, es redundante que se tenga que certificar por separado. Solicitamos que se deje solo la experiencia en GEL."

Respuesta Transmilenio: "El requerimiento del pliego de condiciones solo aplica para una (1) de las certificaciones que el oferente deberá presentar, en congruencia con la naturaleza y características únicas de TRANSMILENIO S.A.

En virtud a lo anteriormente expuesto no se acepta la observación" "Como una de las estrategias formuladas por TRANSMILENIO S.A., para garantizar el uso adecuado de la información contenida en sus sitios WEB, para personas con discapacidad visual o auditiva, se solicitó el acompañamiento de los institutos mencionados por el oferente, cuya participación genera un criterio de éxito para el ente gestor, al tener el conocimiento y la experiencia para determinar con certeza el aprovechamiento que este singular grupo de usuarios pueda hacer del despliegue tecnológico a través de los sitios web de TRANSMILENIO S.A. La entidad dueña de los sitios WEB debe expedir una certificación de que el proceso de implementación apuntando al nivel AAA de accesibilidad ha tenido el acompañamiento metodológico y de revisión de alguno de los institutos citados por el oferente en su observación. En virtud a lo anteriormente expuesto no se acepta la observación.]"

2. Observación Cristóbal Castro: "La experiencia requerida tanto del proponente como del equipo de trabajo debe ser acordes al objeto que la entidad pretende contratar



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

por lo tanto la exigencia de: (...) Este requerimiento no es acorde al objeto a contratar puesto que el proyecto a desarrollar se evidencia que no tiene recursos de Colciencias, ni las actividades son de investigación como para que requiera un perfil como el solicitado, por lo tanto respetuosamente solicitamos eliminar este requerimiento del pliego de condiciones porque está limitando la participación de oferentes." "-Los decretos de Gobierno en Línea aplican para todas las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, motivo por el cual solicitamos respetuosamente eliminar del pliego en el numeral 4.3.1. Experiencia del proponente, que los contratos hayan sido suscritos con una entidad distrital." "Como las directrices de Gobierno en línea incluye la usabilidad respetuosamente solicitamos que se quite el condicionamiento de "...acreditando la participación y acompañamiento del Instituto Colombiano para ciegos INCI, y/o el Instituto para Sordos INSOR.", debido a que el pliego se está extralimitando y la entidad no debe hacer exigencias por fuera de la Ley, o en ninguna aparte del manual GEL, dice que estas dos instituciones deben hacer acompañamiento metodológico, y mucho menos se convierta en una exigencia en los pliegos de condiciones"

Respuesta Transmilenio: "Para el caso del presente proceso cuyo dinamismo está ligado al concepto de utilización de herramientas tecnológicas a través de sitios WEB con el componente de seguridad de la información, el ente gestor determina como uno de los requisitos habilitantes la inclusión en el equipo del trabajo, de un profesional con el perfil ya resaltado por el proponente, con el fin de asesorar metodológicamente desde su pertinencia y con el componente de investigación, en la forma de los productos exigidos como obligaciones contractuales del presente proceso. En virtud a lo anteriormente expuesto no se acepta la observación." "El requerimiento del pliego de condiciones solo aplica para una (1) de las certificaciones que el oferente deberá presentar, en congruencia con la naturaleza y características únicas de TRANSMILENIO S.A. En virtud a lo anteriormente



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

expuesto no se acepta la observación." "En virtud a lo anteriormente expuesto no se acepta la observación."

3. Observación Oscar Flórez: " Se solicita respetuosamente a la Entidad suprimir el anterior texto de la Experiencia General del Proponente, debido a que éste requisito va en contra del principio de pluralidad de oferentes en la contratación pública; esto debido a que: (...) Debido a lo anterior reiteramos nuestra solicitud de suprimir el requerimiento con relación a las experiencias con entidades del distrito y con la participación y acompañamiento metodológico del instituto Colombiano para ciegos –INCI y/o el instituto para sordos – INSOR, como elemento habilitante ya que lesiona gravemente el principio de pluralidad en la contratación pública." "Se solicita atentamente a la entidad, permitir que la formación del asesor metodológico sea en maestría o doctorado y no solo doctorado que cuente con la experiencia necesaria para llevar a cabo y con éxito este proyecto, pues tal y como está planteado limita la participación de profesionales que si bien no poseen doctorado, cuentan con las calidades y experiencia para llevar a buen término este tipo de proyectos."

Respuesta Transmilenio: "(...) En virtud a lo anteriormente expuesto no se acepta la observación."

4. Observación Diana Granados: "En relación a los requerimientos de experiencia mencionan que Mínimo Uno (1) de los contratos debe certificar el desarrollo y adecuaciones del portal cubierto por el objeto contractual bajo los lineamientos de Gobierno en línea GEL 3.0 y/o 3.1; suscritos con una entidad distrital, acreditando la participación y acompañamiento metodológico del Instituto Colombiano para Ciegos - INCI, y/o el Instituto para Sordos - INSOR.

Sin embargo y en aras de no afectar la pluralidad de oferentes solicitamos que dicha experiencia en desarrollo y adecuación de portales pueda presentarse sin haber tenido el acompañamiento del INCI o de INSOR, pues en caso de requerirse para este futuro proyecto se solicitaría eventualmente la asesoría para la adaptación (...)"



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Respuesta Transmilenio: "(...) En virtud a lo anteriormente expuesto no se acepta la observación."

5. Observación MIRANDA: "En el punto 4.3.1 de la Experiencia del proponente, ustedes solicitan que mínimo uno de los contratos haya sido suscrito con una entidad del distrito. Entendemos que varios posibles oferentes ya han solicitado eliminar del pliego este condicionamiento en el entendido que los decretos de GEL aplican para cualquier entidad ya sea del orden distrital, departamental o nacional"

**Respuesta Transmilenio:** "Transmilenio es el único sistema de transporte masivo BRT en Bogotá D.C., que se encuentra en proceso de adaptación de sus sitios WEB, a los criterios GEL en la especificidad de accesibilidad con criterios AAA, parte de ellos orientados a usuarios con discapacidad visual y auditiva."

NOTA: La Oficina de Control Interno resalta de lo antes expuesto lo siguiente: La certificación que daba cumplimiento a lo exigido en el pliego de condiciones respecto de "MÍNIMO uno de los contratos aportados, debe certificar el desarrollo y adecuaciones del portal o portales cubiertos por el objeto contractual bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 y suscritos con una entidad del nivel Distrital, acreditando la participación y acompañamiento metodológico del Instituto Colombiano para Ciegos-INCI y/o el instituto para Sordos – INSOR." fue expedida por Transmilenio S.A en relación con el contrato N° 268 de 2014 en la cual se lee:

"Especificidad Metodológica de pruebas: Se cuenta con acompañamiento metodológico del Instituto Colombiano para Ciegos INCI, en la fase de pruebas orientada a validar los criterios de accesibilidad así como el impacto en las personas con discapacidad visual, de la información desplegada en los sitios web de Transmilenio S.A"

### PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES, NORMATIVOS, CONCEPTUALES Y DE ENTES DE CONTROL.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

A continuación se hace una relación de aspectos jurisprudenciales pertinentes y relativos a la Contratación Estatal, los cuales se erigen como el fundamento de las situaciones advertidas por Control Interno.

1. "15. El principio de selección objetiva -previsto inicialmente en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993- , constituye uno de los más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, **mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva**, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, buena fe, economía y responsabilidad." (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013) Expediente número: 21.492 Radicación número: 15001233100019960661001)
2. "17. Para garantizar la transparencia y la selección objetiva, la ley de contratación exige la existencia de unas bases que deben regir la licitación pública, razón por la cual ordena la elaboración de los pliegos de condiciones en donde se indicarán los requisitos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección, **se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación, y se precisarán las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato**, entre otros aspectos (artículo 24 numeral 5 en armonía con los artículos 25 numeral 3 y ss.; 26 numerales 1 y 3, 29 y



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

30 numeral 2, entre otros, de la Ley 80 de 1993)." (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013) Expediente número: 21.492 Radicación número: 15001233100019960661001)

3. "El pliego de condiciones es un acto prenegocial que contiene un conjunto de cláusulas predispuestas y con efectos obligatorios, elaboradas unilateralmente por la administración para disciplinar el desarrollo y las etapas del proceso de selección y el contrato ofrecido a los interesados en participar en el mismo con la aspiración legítima de que les sea adjudicado para colaborar en la realización del fin general perseguido, **todo lo cual, como se indicó, ha de hacerse con plenas garantías para los oferentes, con sujeción a los principios de libertad de concurrencia, igualdad,** buena fe, transparencia, economía, responsabilidad, planeación, selección objetiva, moralidad, celeridad, eficacia, eficiencia, imparcialidad, publicidad y contradicción, entre otros y las reglas jurídicas de la contratación pública, de conformidad con la Constitución Política y la ley." (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013) Expediente número: 21.492 Radicación número: 15001233100019960661001)
4. "Por consiguiente, la entidad estatal de manera previa a ordenar la apertura del proceso de licitación pública, de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato debe elaborar el pliego de condiciones en el que definirá entre otros aspectos: (i) el objeto del proceso de selección, las especificaciones técnicas y las condiciones de costo, calidad y cantidades de los bienes, obras o servicios necesarios; **(ii) las calidades y los requisitos que, en forma proporcional con el objeto definido, serán exigidas a los interesados en participar, esto es, las condiciones de experiencia, capacidad técnica y de solvencia económica**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**necesarias para la escogencia de un contratista idóneo** en el suministro de los bienes y servicios requeridos por la entidad pública." (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013) Expediente número: 21.492 Radicación número: 15001233100019960661001)

5. "En efecto, la administración, so pena de que se incurra en un vicio de nulidad en el acto de la adjudicación o de declaratoria de desierta del mismo y por ende, en responsabilidad, está obligada a respetar la totalidad de los principios que lo rigen y los criterios de selección establecidos en el pliego de condiciones, los cuales debe analizar y evaluar con el fin de determinar y elegir en forma motivada el ofrecimiento más favorable, según lo previsto en el artículo 29 -original- de la Ley 80 de 1993.

**Esto significa que a la administración en el procedimiento de licitación pública regulado por la ley, no le es jurídicamente permitido separarse de los criterios o factores de escogencia consagrados en el pliego de condiciones, ni desconocer su contenido ni la forma de ponderarlos y por lo mismo, se encuentra obligada a elegir aquella oferta que se ajusta a todos y cada uno de los puntos exigidos** y a adjudicar al proponente que supera a los demás."

(Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013) Expediente número: 21.492 Radicación número: 15001233100019960661001)

6. "Así, sin duda, se advierte que se trata de un principio con un contenido bastante amplio. Es decir, se estaría haciendo referencia **al deber de la Administración y al derecho de quienes pretender contratar con el Estado a que: i) la adjudicación de los contratos de realice a la mejor propuesta; ii) el Estado garantice la mayor concurrencia de ofertas; iii) ninguno de los oferentes sufra una**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

**discriminación no justificada**; (...)" (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 11001032600020100003700 (39005).

7. "Así lo ha entendido esta Corporación, que al respecto ha señalado lo siguiente: **"El principio de igualdad implica el derecho del particular de participar en un proceso de selección en idénticas oportunidades respecto de otros oferentes y de recibir el mismo tratamiento, por lo cual la administración no puede establecer cláusulas discriminatorias en las bases de los procesos de selección, o beneficiar con su comportamiento a uno de los interesados o participantes en perjuicio de los demás.** En consecuencia, en virtud de este principio los interesados y participantes en un proceso de selección **deben encontrarse en igual situación, obtener las mismas facilidades y estar en posibilidad de efectuar sus ofertas sobre las mismas bases y condiciones. Por ende, este principio implica, entre otros aspectos, que las reglas deben ser generales e impersonales en el pliego de condiciones;** (...)" (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 11001032600020100003700 (39005).
8. "Así las cosas, **el principio de igualdad implica la garantía para las personas naturales y jurídicas que pretendan contratar con el Estado de que las oportunidades para todos serán las mismas** y que el Estado, finalmente, elegirá la oferta más favorable para la Administración. En conclusión, "(...) el principio de la igualdad de trato entre todos los posibles oferentes, tiene una doble finalidad: de una parte, como garantía de imparcialidad para los administrados y de protección de



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

sus intereses y derechos, que **se traduce en la prohibición para la Administración de imponer condiciones restrictivas, irrazonables y desproporcionadas para participar, de suerte que los interesados cuenten con idénticas oportunidades en un proceso de contratación; y de otra parte, también como garantía para la administración, toda vez que su rigurosa observancia incrementa la posibilidad de obtención de una pluralidad de ofertas** y, por ende, de una mejor selección del contratista y de la propuesta más favorable” . (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 11001032600020100003700 (39005).

9. "El principio de libertad de concurrencia encuentra una relación directa con el principio de igualdad de oportunidades cuyo contenido se explicó en el apartado anterior. **Así, la libertad de concurrencia apunta a la posibilidad de que cualquier persona que cuente con la capacidad real de ser, eventualmente, adjudicatario de un contrato estatal pueda asistir al proceso de formación del mismo, sin que se le impongan limitaciones irracionales e injustificadas a su participación.**

En este sentido se ha pronunciado esta Corporación: “La libre concurrencia de los interesados implica la posibilidad de estos de acceder e intervenir en el proceso de selección y la imposibilidad para la Administración de establecer, **sin justificación legal alguna, mecanismos o previsiones que conduzcan a la exclusión de potenciales oferentes.** Y es que de no ser así se conculcaría también el deber de selección objetiva porque al excluir posibles proponentes se estaría creando un universo restringido de oferentes en el que perfectamente puede no estar la mejor oferta” .” (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 110010326000201000037 00 (39005).

10. "Ahora bien, el principio de libre concurrencia no es absoluto, pues la entidad pública contratante, en aras de garantizar el interés público, dentro de los límites de la Constitución y la ley, está facultada para imponer ciertas limitaciones, como por ejemplo, la exigencia de calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras que aseguren el cumplimiento de las prestaciones requeridas por la Administración pública. **Sin embargo, dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionadas, de tal forma que no impidan el acceso al procedimiento de selección; pues de lo contrario, también se afectarían los derechos económicos de la entidad contratante que no podría gozar de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato.**" (Resaltado fuera del texto original) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 110010326000201000037 00 (39005).

11. Es decir que, la entidad tendrá la facultad de establecer los requisitos que considere necesarios para que los proponentes puedan hacer parte del proceso y se celebre el futuro contrato, no obstante, dicha facultad no es de carácter absoluta, y en todo caso, se encuentra sujeta a lo establecido en el estatuto de contratación. Así lo reconoció la jurisprudencia de esta Corporación en sentencia del primero de octubre de 2014, **en donde señaló que la facultad de confeccionar el pliego de condiciones, está limitada por las reglas y principios constitucionales y legales en la materia, de manera que la facultad no puede extenderse a la fijación de requisitos inanes, superfluos, caprichosos o arbitrarios que en nada contribuyen a la selección objetiva del futuro contratista,** y por el contrario



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

restringen la aplicación de dicho principio. (Resaltado fuera del texto original)  
(CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C.,  
veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015). Radicación número:  
850012331000201100109 01 (51376)"

12. "Quizás por ello el actual estatuto contractual expresa e inequívocamente determinó que aquellas estipulaciones contenidas en los pliegos de condiciones o términos de referencia que contravengan las prescripciones contenidas en el art. 24 de la ley 80 de 1993 consagratorio del principio de la transparencia "serán ineficaces de pleno derecho", particularmente aquéllas que establezcan reglas de selección por fuera de la objetividad, claridad y justicia que debe manifestarse en los pliegos que gobiernan el proceso de selección." (Sección Tercera del Consejo de Estado - sentencia 11192 proferida el 23 de abril de 1998)
13. "Así, por ejemplo, en aquellos casos en que se tiene duda acerca de las condiciones de experiencia mínima del oferente, la entidad estatal está en la obligación de requerirlo para que aclare o subsane allegando las certificaciones que permitan constatar o precisar la información consignada en la propuesta, para que, de esta forma, quede debidamente acreditada la condición mínima exigida." (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN "A" Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000232600020020160601 Expediente: 29.855)
14. "La Residencia como factor de evaluación Conforme a lo expuesto, el factor de evaluación que se torne en parcial o discriminatorio, viola el principio de selección objetiva y por tanto desconoce el principio de transparencia. En el caso en estudio, el factor de residencia fue estudiado por la Corte Constitucional, que concluyó que el mismo constituye un elemento discriminatorio, tesis que la Sala acoge en su integridad. (CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: RICARDO HERNANDO MONROY CHURCH Bogotá, D.C.,



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

septiembre 14 de 2001 Radicación número: 1373 Actor: MINISTRO DE JUSTICIA Referencia: CONTRATACIÓN ESTATAL. Selección del contratista y criterios de evaluación.)

15. "IGUALDAD DE ACCESO A LA CONTRATACION PUBLICA-Residencia como factor de discriminación/IGUALDAD DE OPORTUNIDADES-Residencia del contratista/LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-Residencia como factor de discriminación **El factor de la residencia, en estricto rigor, no tiene ninguna relación con la obra pública. El objetivo que persigue la medida es afectar la libre competencia entre los proponentes, otorgando a las firmas locales, de entrada, una ventaja de dos puntos, independientemente del mérito de sus respectivas propuestas.** La relativa barrera que pretende colocar la autoridad local, automáticamente no comporta un mayor nivel de recaudo de impuestos. No está probado que la única forma para mejorar la hacienda municipal e incrementar el empleo, sea mediante la adopción de la medida analizada, la que por lo tanto no es indispensable. **En cambio, lo que sí es evidente es que se viola y restringe la igualdad de oportunidades y la libre competencia, sin que un interés superior o un bien de naturaleza constitucional lo justifique.**

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites respecto igualdad de nacionales/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO-Naturaleza No obstante que la disposición del pliego de condiciones se apoye en la autonomía territorial, resulta inaceptable, pues un límite de dicha autonomía es la de que a ésta no se recurra con el objeto de alterar la igualdad básica de los nacionales. **Si en el campo de la contratación pública se pusieran en vigencia cláusulas y condiciones, so pretexto de que en algunos departamentos o municipios se discrimina a los de otros lugares, pronto se observaría una paulatina fragmentación y feudalización del mercado nacional y de su ámbito económico, lo que sin duda alguna aparejaría pérdidas, detrimento de la calidad, reducción de la escala de los negocios y deterioro de la fluidez y dinamismo de los agentes económicos.**



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Es esencial preservar como principio general la unidad de mercado que debe respetarse en un Estado como el Colombiano que se proclama unitario." (Resaltado fuera del texto original) (Corte Constitucional Sentencia No. T-147/96)

### 16. "2.2. El criterio experiencia en los procesos de selección.

Este criterio debe ser valorado a través del principio de libre concurrencia que le asiste a los proponentes, dentro del derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, para lo cual se debe garantizar la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración." (Concepto Contraloría General de la Republica - 2013EE0073463)

## LOS FUNDAMENTOS DE LA IMPLENTACION DE LAS PAGINAS WEB EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO DE BOGOTÁ.

### 1. Mediante la Resolución 378 de 2008 se estableció:

"ARTÍCULO 1°. ADOPCIÓN DE LA GUÍA. Adoptar la "GUÍA PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE SITIOS WEB DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL DISTRITO CAPITAL", contenida en el Anexo que hace parte integral de la presente resolución."

ARTÍCULO 2°. TÉRMINOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GUÍA. En concordancia con lo establecido por el Gobierno Nacional, mediante el artículo 8° del Decreto 1151 de 2008, las entidades y organismos distritales deben implementar los lineamientos definidos en la Guía adoptada por el artículo anterior, para efectos de dar cumplimiento a la meta de la "Fase de Información" del Gobierno en Línea.

"Que de conformidad con el numeral 4° del artículo 1° de la Ley 962 de 2005, que consagra el principio de "Fortalecimiento Tecnológico", se establece la necesidad de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, incentivando el uso de medios tecnológicos integrados para lo cual, el Departamento Administrativo



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública.

Que mediante el Decreto Nacional 1151 de 2008 se establecieron los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia y en desarrollo de éste el Ministerio de Comunicaciones expidió el "Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea".

2. El artículo 8 del Decreto 1151 de 2008 dispone:

"Artículo 8°. Metas de Gobierno en Línea. En cumplimiento de las directrices que establezca la entidad responsable de coordinar la Estrategia de Gobierno en Línea, las entidades públicas deberán implementar los criterios previstos para cada fase, de acuerdo con las siguientes metas:(...)"

3. El artículo 8 del Decreto 2573 de 2014 establece:

Artículo 8°. Responsable de orientar la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea. En las entidades del orden nacional, el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo de que trata el artículo 6° del Decreto número 2482 de 2012 será la instancia orientadora de la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea al interior de cada entidad. Los sujetos obligados deberán incluir la estrategia de Gobierno en Línea de forma transversal dentro de sus planes estratégicos sectoriales e institucionales, y anualmente dentro de los planes de acción de acuerdo con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de que trata el Decreto número 2482 de 2012 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. En estos documentos se deben definir las actividades, responsables, metas y recursos presupuestales que les permitan dar cumplimiento a los lineamientos que se establecen.

En las entidades del orden territorial y demás sujetos obligados, la instancia orientadora de la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea será el Consejo de Gobierno o en su defecto el Comité Directivo o la instancia que haga sus



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

veces. En caso que no existan estas instancias en el sujeto obligado, será la instancia o dependencia de mayor nivel jerárquico de la entidad.

#### 4. Circular 006 de 2014 de la Alta Consejería Distrital de TIC:

"Nos complace presentarles la "Guía 3.0 Sitios Web Distrito Capital", un trabajo realizado bajo el liderazgo de la Oficina de la Alta Consejería Distrital de TIC, y conjuntamente con las Direcciones Distritales de Desarrollo Institucional y de Servicio al Ciudadano, Oficina Asesora de Comunicaciones y la Subdirección de Informática y Sistemas de la Secretaría General, que tiene como objetivo actualizar la Guía 2.0 vigente de acuerdo con las disposiciones nacionales vigentes en materia de gobierno electrónico, así como suplir las necesidades y recomendaciones de las diferentes entidades del orden distrital, representadas ante la Comisión Distrital de Sistemas CDS."

**Conforme a lo antes expuesto es claro y preciso que la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones es una política y estrategia no solo de nivel Distrital sino Nacional tanto en su aplicación como origen, por lo que se predica de todas las entidades del estado de acuerdo a la normatividad citada.**

### CONCLUSIONES GENERALES

- a. Establecimiento de requisitos observados por otros posibles oferentes como limitantes de la participación y pluralidad de ofertas en los dos últimos procesos TMSA-SAM-13-2014 y TMSA-CM-08-2015. Lo cual efectivamente se verificó dado que desde el proceso inicial (TMSA-SAM-031-2011) en el que se presentaron siete (7) oferentes, dicha participación se vio limitada en los procesos siguientes a solo dos (2), el mismo adjudicatario de los tres (3) procesos y suscriptor de los contratos 34-2012, 268-2014 y 390-2015 y un solo proponente adicional.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

- b. Habilitación al proponente adjudicatario del proceso TMSA-SAM-13-2014 sin el cumplimiento específico y taxativo del pliego de condiciones referido a "MÍNIMO uno de los contratos aportados, debe certificar el desarrollo y adecuaciones del portal o portales cubiertos por el objeto contractual bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 y suscritos con una entidad del nivel Distrital". Dicho requerimiento del pliego no se pudo verificar en las certificaciones de experiencia aportadas por este en la propuesta, situación que fue observada por el otro proponente y que no fue contestada de fondo por la entidad, dado que sin explicar las razones suficientes se limitó a expresar: "Analizadas las respuestas presentadas por NEXURA en el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 13 de 2014, TRANSMILENIO S.A ratifica el cumplimiento de la experiencia presentada por este proponente"
- c. La Oficina de Control Interno resalta que en el proceso TMSA-SAM-13-2014 pese a que el valor de la oferta, el cual es el mismo por el que se adjudica el proceso de contratación mediante la Resolución N° 573 de 2014, no se encuentran fundamentos ni consideraciones para proceder a suscribir el contrato por un mayor valor (\$32.427.704). Lo cual es verificado en el acta de liquidación final en la que se constata el valor total pagado al contratista.
- d. La Oficina de Control Interno luego de verificar el expediente contractual del proceso TMSA-CM-08-2015, advierte que se suscribió un contrato inicial por un valor diferente al establecido en la resolución de adjudicación. No obstante, dicha situación fue modificada con la suscripción de otro contrato cuyo soporte es una copia que reposa en el expediente, advirtiéndose en consecuencia que el contrato original que contiene la modificación no se pudo verificar en la carpeta del expediente contractual N° 390-2015.
- e. Pese a que los objetos de los procesos contractuales antes referidos guardan entre sí una relación de correspondencia idéntica, los procesos TMSA-SAM-031-2011 y TMSA-SAM-13-2014 se adelantaron mediante una selección abreviada para la



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

suscripción de un contrato de prestación de servicios, y en contraste el proceso TMSA-CM-08-2015 se adelantó mediante concurso de méritos para la suscripción de un contrato de consultoría. Lo anterior resalta la oficina de control interno, denota una ausencia de criterio unificado frente al tipo de proceso adelantado y el contrato suscrito en cumplimiento a lo establecido en la Ley 80 de 1993.

TMSA-SAM-031-2011	TMSA-SAM-13-2014	TMSA-CM-08-2015
Contratar el análisis situacional, planeación, diseño, desarrollo, ejecución y medición de la estrategia integral de Herramientas Web 2.0 - Redes Sociales Virtuales, en el marco de la estrategia de comunicación que busca difundir masivamente información relacionada con la implementación y puesta en operación del Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, procurando su apropiación por parte de los a los usuarios actuales y potenciales.	Contratar una firma especializada para el diseño, implementación, mantenimiento, actualización, hosting y desarrollo de soluciones de software para sitios WEB, responsable de la gestión mediante los procesos citados, del óptimo funcionamiento de los sitios WEB de TRANSMILENIO S.A.: www.transmilenio.gov.co y www.sitp.gov.co.	Contratar una firma especializada para el diseño, implementación, mantenimiento, actualización, hosting y desarrollo de soluciones de software para sitios WEB, responsable de la gestión mediante los procesos citados, del óptimo funcionamiento de los sitios WEB de TRANSMILENIO S.A.: www.transmilenio.gov.co y www.sitp.gov.co

### POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Desconocimiento o inaplicación de las normas vigentes en materia de contratación pública.

### DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Procesos de contratación que no cumplen con la normatividad vigente.

### DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Responsabilidades disciplinarias o fiscales



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### RECOMENDACIÓN(ES):

Realizar evaluaciones y capacitaciones permanentes a los servidores públicos encargados de los procesos de contratación.

### RESPUESTA DEL AUDITADO: **ACEPTADO PARCIALMENTE**

### JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“a. Establecimiento de requisitos observados por otros posibles oferentes como limitantes de la participación y pluralidad de ofertas en los dos últimos procesos TMSA-SAM-13-2014 y TMSA-CM-08-2015. Lo cual efectivamente se verificó dado que desde el proceso inicial (TMSA-SAM-031-2011) en el que se presentaron siete (7) oferentes, dicha participación se vio limitada en los procesos siguientes a solo dos (2), el mismo adjudicatario de los tres (3) procesos y suscriptor de los contratos 34-2012, 268-2014 y 390-2015 y un solo proponente adicional.

### RESPUESTA DE LA SUBGERENCIA.

En este momento cabe recordar que el producto de la TMSA SAM 031 de 2011 fue un contrato de prestación de servicios regido por el Numeral 3ro del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, donde los factores de escogencia que lo mediaron fue CALIDAD y PRECIO, en cambio los productos de los procesos TMSA SAM 13 de 2014 y TMSA CM 08 de 2015 fueron consultorías regidas por el Numeral 2do del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, donde el único factor de escogencia es la CALIDAD, situación está que altera de sobremanera los factores ponderables que definen los procesos de selección. En el primer procedimiento (donde el producto era una prestación de servicios), al poderse evaluar también precio se facultaba a los potenciales oferentes para que manejaran a su antojo la estructura de costos del contrato resultante, por lo que por



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

obvios motivos, el mismo se hacía más atractivo para los oferentes, toda vez que podrían sacrificar calidad a expensas del precio y obtener un beneficio real a la hora de ejecutar el contrato resultante. Por otro lado en los otros dos procesos (donde el producto eran consultorías) el único factor de ponderación era dado por la calidad, haciendo el precio algo en principio inamovible, teniendo en cuenta que la estructura de costos de estos contratos siempre es impuesta por la administración y acogida por los potenciales contratistas; situación esta que genera que la administración al definir sus requisitos ponderables en relación a calidad (experiencia del proponente, experiencia del personal requerido, bienes para la ejecución de la consultoría, etc.) se mas detallista, teniendo en cuenta lo especial de lo requerido. Es por esto que la administración en estos procesos requirieron la experiencia del proponente de tal forma que aunque garantizaran la pluralidad de oferentes, también generara una real competencia entre las personas que quisieran participar en estos procesos de selección donde ese tipo de evaluación es un lineamiento clave de escogencia y no como un factor de mera habilitación como en los procesos donde el producto es una prestación de servicios (ejemplo TMSA SAM 031 de 2011).

En atención a lo anterior, respetuosamente manifestamos que no compartimos esta observación toda vez que es clara la justificación del porque en unos procesos se obtuvo una mayor pluralidad de oferentes que otros, sin afectar en ningún momento los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva que rigen la contratación estatal, sumado a lo anterior, el hecho que un mismo proponente haya sido el adjudicatario de los mismos, no se constituye en una prueba real que vicie estos procesos de selección.

b. Habilitación al proponente adjudicatario del proceso TMSA-SAM-13-2014 sin el cumplimiento específico y taxativo del pliego de condiciones referido a "MÍNIMO uno de los contratos aportados, debe certificar el desarrollo y adecuaciones del portal o portales cubiertos por el objeto contractual bajo los lineamientos de gobierno en línea (GEL) 3.0 y/o 3.1 y suscritos con una entidad del nivel Distrital". Dicho requerimiento del



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

pliego no se pudo verificar en las certificaciones de experiencia aportadas por este en la propuesta, situación que fue observada por el otro proponente y que no fue contestada de fondo por la entidad, dado que sin explicar las razones suficientes se limitó a expresar: "Analizadas las respuestas presentadas por NEXURA en el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 13 de 2014, TRANSMILENIO S.A ratifica el cumplimiento de la experiencia presentada por este proponente"

### RESPUESTA DE LA SUBGERENCIA.

Esta dependencia no entiende porque en este momento se objeta la evaluación efectuada de un procesos de selección que ya fue adjudicado y suscrito y que cumplió con todos los principios de la contratación estatal, especialmente lo referente a poner en consideración de los demás oferentes y de todas las personas que se sintieran interesadas la postura técnica frente a la propuestas presentadas; no obstante lo anterior con apoyo directo del Doctor Javier Castañeda – Profesional Especializado de la Dirección de TIC'S (persona que apoyo la evaluación técnica de ese proceso en su momento) se volvió a verificar la oferta del entonces proponente NEXURA INTERNACIONAL S.A.S. donde se constató que la citada compañía acreditó su experiencia contractual específica, aportando CERTIFICACION del Subgerente Jurídico del momento expedida el 24 de Junio de 2013 e igualmente aporta copia del Contrato 34 de 2012, suscrito entre las mismas partes donde la Cláusula Segunda - Obligaciones Específicas, en el Acápito de Creación de la Estrategia Digital, numerales 33 y 36 se puede evidenciar la aplicación de la estrategia 2.0, antecedente tecnológico de la 3.0 / 3.2 , por lo cual cumplió y cumple con la experiencia requerida en el citado proceso de selección. Al evaluarse la experiencia se tomó en consideración la circular No. 006 de enero 28 de 2014 proveniente de la Oficina de la Alta Consejería DISTRITAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES – ACDTIC, con asunto "Implementación Guía para el diseño y desarrollo de sitios Web de las entidades y organismos del Distrito Capital (Guía Sitios Web 3.0)" donde se establece que la mencionada guía será el reemplazo de la Guía 2.0 vigente de acuerdo



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

con las disposiciones nacionales vigentes en materia de gobierno electrónico hasta el 31 de Diciembre de 2014. Así las cosas el hecho de que ambas guías manejan conceptos transversales exigibles en diversos niveles de avance, aunado a la vigencia de la guía 2.0, que acreditan dos de las certificaciones aportadas por la empresa Nexura Internacional, validan la respuesta emitida en ese momento a las observaciones y ratificada oportunamente por Entidad.

c. La Oficina de Control Interno resalta que en el proceso TMSA-SAM-13-2014 pese a que el valor de la oferta, el cual es el mismo por el que se adjudica el proceso de contratación mediante la Resolución N° 573 de 2014, no se encuentran fundamentos ni consideraciones para proceder a suscribir el contrato por un mayor valor (\$32.427.704). Lo cual es verificado en el acta de liquidación final en la que se constata el valor total pagado al contratista.

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD.

Respetuosamente no se acepta el hallazgo por tres aspectos:

1. Tal como se indicó en la primera contestación a este requerimiento el producto del TMSA SAM 13 de 2014 fue una CONSULTORIA, y como consultoría el precio en principio no es factor de escogencia, por lo que por regla general, la administración debe adjudicar la totalidad del presupuesto, salvo situación excepcional que sea avalada en el pliego de condiciones.
2. En lo referente a suscribir el valor del Contrato por la suma de \$336.427.704.00 y no por el precio ofertado, encuentran su soporte en el Pliego de Condiciones Definitivo el cual contempla en el Capítulo V denominado Propuesta Económica Numeral 5.1 FORMULAS, “que el proceso se adjudicara por el valor total del presupuesto oficial y será un monto agotable según los servicios que requiera la Entidad durante la ejecución del Contrato”. En este momento cabe recordar que si hubiera inconsistencia entre el contrato, la resolución de adjudicación, los estudios previos y el pliego de condiciones definitivo de un proceso de selección, prevalece siempre El pliego de



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

condiciones tal como en reiteradas oportunidades se ha pronunciado la Doctrina y la Jurisprudencia. En este orden de ideas también cabe recordar que el contrato resultante del proceso de selección en comento, también se ejecutó y liquidado conforme a lo impuesto en el contrato y el pliego de condiciones de la TMSA SAM 13 de 2014.

3. En las obligaciones específicas plasmadas en el contrato y en el pliego de condiciones definitivo se observa la extensión de la provisión del servicio en tiempo adicional (un mes) lo que permite que durante la ejecución se reconozcan estos servicios adicionales.

d. La oficina de control interno luego de verificar el expediente contractual del proceso TMSA-CM-08-2015, advierte que se suscribió un contrato inicial por un valor diferente al establecido en la resolución de adjudicación. No obstante, dicha situación fue modificada con la suscripción de otro contrato cuyo soporte es una copia que reposa en el expediente, advirtiéndose en consecuencia que el contrato original que contiene la modificación no se pudo verificar en la carpeta del expediente contractual N° 390-2015.

### RESPUESTA DE LA SUBGERENCIA.

Se acepta parcialmente el hallazgo encontrado por cuanto efectivamente se presentó un error de digitación en la elaboración del Contrato que reposa en el expediente, específicamente en la cláusula correspondiente al valor del contrato (Cláusula 6ta), donde se colocan \$162.000.000.00 siendo que el contrato se adjudicó mediante Resolución 711 de 2015 por la suma de \$161.500.000.00.

Cuando el área se percata del error procede a corregirlo en el texto del Contrato y efectivamente lo elabora pero no ingresa el cambio documental en la carpeta respectiva, es por esto que posteriormente toda la documentación que en copia reposa en la carpeta hace referencia al valor real sin que efectivamente se pueda verificar el original por ausencia de él en la carpeta de archivo.

Sin embargo prevalece el contexto real del expediente por cuanto el CRP 201511 2089



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

del 23 de Noviembre de 2015, establece una apropiación por el valor real del Contrato es decir \$161.500.000.00 y a Folio 532 de la carpeta contractual, una liberación de Saldo por contrato suscrito a menor valor por la suma de \$500.000.00 de la misma fecha que permite limitar el valor del contrato a la disponibilidad presupuestal. Por lo anterior se plantea una acción de mejora referente a la revisión literal del contenido del contrato original y su correspondiente archivo en la carpeta correspondiente, o en su defecto hacer un contrato aclaratorio en este aspecto, teniendo en cuenta que el citado negocio aún se encuentra en ejecución.

e. Pese a que los objetos de los procesos contractuales antes referidos guardan entre sí una relación de correspondencia idéntica, los procesos TMSA-SAM-031-2011 y TMSA-SAM-13-2014 se adelantaron mediante una selección abreviada para la suscripción de un contrato de prestación de servicios, y en contraste el proceso TMSA-CM-08-2015 se adelantó mediante concurso de méritos para la suscripción de un contrato de consultoría. Lo anterior resalta la oficina de control interno, denota una ausencia de criterio unificado frente al tipo de proceso adelantado y el contrato suscrito en cumplimiento a lo establecido en la Ley 80 de 1993.

### RESPUESTA DE LA SUBGERENCIA.

No se acepta el hallazgo en lo referente a la ausencia de unidad de criterio por las mismas razones expuestas en la observación “a”, señalando que aunque haya una relación de correspondencia entre un proceso y otro, esto no significa que los mismos sean idénticos, toda vez que están sustentados en diferentes tipologías negócias, sumado a lo anterior, al verificar nuevamente los anexos técnicos de los citados procesos de selección claramente se puede concluir que el primero se sustentaba en la ejecución de una prestación y el segundo y tercero se encuentra bajo los lineamientos de una consultoría; en este orden de ideas la subgerencia se ratifica en la correcta escogencia de las tipologías contractuales desarrolladas en su momento.”



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DEL PROCESO AUDITADO:

Errores de digitalización en los contratos y archivo inadecuado de los mismos

PLAN DE MEJORAMIENTO:

ACCIO N(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)		FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
			Directo	Cogestor		
Dictar capacitación a los responsables de digitalización y archivo	Que no se presenten inconsistencias en los contratos y archivo de los mismos	Preventiva	Subgerencia Jurídica	--	Agosto de 2016	Diciembre de 2016

CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

1. De acuerdo a la Guía de Auditorias para Entidades Públicas Versión 2 de 2015 de la Función Pública hallazgo es:

"(...) el resultado de la comparación que se realiza entre un criterio establecido y la situación actual encontrada durante el examen a una actividad, procedimiento o proceso"

De acuerdo a lo anterior, las situaciones reveladas no son objeto de retractación debido a que aquellos hechos que se constituyeron y que obedecen a un error o culpa deben ser necesariamente revelados para identificar sus causas y por ende mitigar o eliminar estas mediante la identificación y evaluación de controles.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

2. Respecto de los requisitos establecidos en los procesos de contratación TMSA-SAM-13-2014 y TMSA-CM-08-2015 y la pluralidad de oferentes, se reitera el hallazgo teniendo como soporte y fundamento las consideraciones de orden jurídico y hechos expuestas en la presentación inicial del hallazgo, y que no fueron desvirtuadas en la respuesta a este. De otro lado se resalta, que no es cierto lo afirmado en la respuesta al hallazgo cuando se indica: "en cambios los productos de los procesos TMSA SAM 13 de 2014 y TMSA CM 08 de 2015 fueron consultorías regidas por el Numeral 2do del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993" debido a que de la revisión de los procesos y contratos suscritos se advierte claramente que a pesar de ser objetos contractuales iguales, el proceso de contratación de fecha 2014 fue mediante selección abreviada con la suscripción de un contrato de prestación de servicios y el proceso de fecha 2015 fue un concurso de méritos con la suscripción de un contrato de consultoría, resaltándose adicionalmente que mientras en el proceso TMSA-SAM-13-2014 se calificó la propuesta económica con 200 puntos, en el proceso TMSA-CM-08-2015 no se calificó la propuesta económica por expresa disposición legal del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 que dispone **"En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores."** En este orden de ideas si tal como se afirma en la respuesta del hallazgo, al expresarse que los productos de los dos procesos fueron consultorías, ¿Por qué se utiliza como factor de escogencia el precio ofertado en uno (TMSA-SAM-13-2014) y en otro no (TMSA-CM-08-2015)?
3. En relación con la habilitación al proponente adjudicatario en el proceso TMSA-SAM-13-2014 respecto de la certificación de experiencia solicitada en el pliego de condiciones, nuevamente se conceptúa mantener el hallazgo respecto de este aspecto teniendo en cuenta como soporte y fundamento las consideraciones de orden jurídico y hechos expuestas en la presentación inicial del hallazgo, y que no fueron desvirtuadas en la respuesta a este de manera clara y fehaciente. Ahora bien, respecto a la inquietud manifestada en la respuesta al hallazgo frente a porque



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

se objeta la evaluación de dicho proceso, se considera brindar la claridad al particular:

- a. El artículo 209 de la Constitución Política dispone: "(...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."
- b. El numeral g) del artículo 12 de la Ley 87 de 1993 establece entre las funciones de los auditores internos: "Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;"
- c. La Cartilla Rol de las Oficinas de Control Interno, Auditoría Interna, DAFP –ESAP 2009, Pag,46, establece que las oficinas de Control Interno tengan en cuenta que su función evaluadora no se limita exclusivamente a lo relacionado con la evaluación del Sistema de Control Interno y el de calidad, sino que igualmente debe realizar seguimiento y evaluación a los siguientes aspectos de la entidad: "Asesoría y seguimiento a los procesos de contratación, verificando la necesidad y justificación de todas las adquisiciones y el cumplimiento de la normatividad que lo regula."
- d. Finalmente la Corte Constitucional en sentencia C-826 de 2013 expresó: "La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia dada por la Constitución al sistema de Control Interno, haciendo una detallada y clara exposición de este tipo de control a la administración pública, catalogándolo, junto con las contralorías en el ámbito de sus competencias, como un instrumento de naturaleza gerencial de la mayor importancia dentro de la estrategia institucional con el fin de lograr un efectivo control de gestión y, por contera, de garantizar el cumplimiento de los objetivos superiores asignados a los diferentes órganos del poder público, los cuales se concretan en la



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

realización material de los fines esenciales del Estado atendiendo precisamente a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 Superior. **Es importante recordar que este Control Interno es de primer grado, en tanto que el Control Fiscal es de segundo grado, pero que estos dos tipos de controles se articulan, por lo cual el control ejercido por las contralorías está condicionado por la eficacia que se dé en el control de primer grado al interior de las entidades estatales.** (Resaltado fuera del texto original)

4. Respecto de las diferencias entre los valores de la oferta, el acto de adjudicación y el contrato en el proceso TMSA-SAM-13-2014, la oficina de control interno mantiene el hallazgo por lo siguiente:
  - a. El proceso TMSA-SAM-13-2014 obedece a la suscripción de un CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS Y NO DE CONSULTORIA, como contrariamente se afirma en la respuesta al hallazgo. EN NINGUN ACAPITE, PARRAFO, O ESTIPULACION DE LOS ESTUDIOS TECNICOS, PLIEGO DE CONDICIONES O CONTRATO DEL PROCESO EN MENCION SE HIZO REFERENCIA ALGUNA A CONSULTORIA, MAS AUN SE RESALTA QUE EL PROCESO DE CONTRATACION UTILIZADO FUE SELECCION ABREVIADA, Y SI EN GRACIA DE DISCUSION SE ACEPTARA LA CALIDAD DE CONSULTORIA DEL SERVICIO (LO CUAL NO SE EVIDENCIA DE LA DOCUMENTACION SOPORTE), EL PROCESO ADECUADO CONFORME A LA NORMATIVIDAD VIGENTE ES EL CONCURSO DE MERITOS COMO EXPRESAMENTE LO DISPONE EL ARTICULO 66 DEL DECRETO 1510 DE 2013 VIGENTE PARA LA EPOCA DEL INICIO DE DICHO PROCESO Y QUE TEXTUALMENTE INDICA:

"Las entidades estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura."

Así las cosas, el argumento respecto de que el precio no es factor de escogencia carecen de absoluta procedencia máxime si como ya se expresó en este proceso de contratación se calificó la propuesta económica con 200 puntos.

b. El artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 establece:

**"El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario."** (Resaltado fuera del texto original)

c. El artículo 26 del Decreto 1510 de 2013 (vigente para la fecha de inicio del proceso de contratación) establece:

"La Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta las normas aplicables a cada modalidad de selección del contratista.

En la licitación y la selección abreviada de menor cuantía, la Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta: (a) la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas; o (b) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio, Si la Entidad Estatal decide determinar la oferta de acuerdo con el literal (b) anterior debe señalar en los pliegos de condiciones:"

"(...) La Entidad Estatal debe adjudicar al oferente que presentó la oferta con la mejor relación costo-beneficio y suscribir el contrato por el precio total ofrecido."

d. Respecto del argumento que en el pliego de condiciones y en el contrato se estableció: "Proveer el Hosting de las páginas del sitio durante el plazo del contrato y un mes adicional, cumpliendo con las características técnicas obligaciones descritas en el literal g. de este estudio.", carece de absoluta fundamentación de hecho y de derecho como pretensión de justificación del mayor valor del contrato suscrito en relación con el acta de adjudicación, dado que al ser una estipulación del pliego de condiciones, la propuesta presentada y



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

el acto de adjudicación daban cubrimiento a tal servicio dado que teniendo como fundamento lo establecido en el pliego, el oferente presentó su propuesta económica la cual era sujeta de calificación. Lo pretendido frente a una ulterior situación de adicionales sin la necesidad de la suscripción del documento contractual procedente (por el cual se expresan las necesidades de adición al contrato), atendiendo saldos del presupuesto oficial del proceso de contratación, es una justificación abiertamente contraria al artículo 209 de la Constitución Política y los principios de la contratación estatal establecidos en la Ley 80 de 1993.

5. Finalmente en relación con las modalidades de selección y contratos suscritos de los procesos TMSA-SAM-13-2014 y TMSA-CM-08-2015, se mantiene el hallazgo por lo ya ampliamente expuesto en el análisis de las respuestas del auditado y las consideraciones iniciales del hallazgo.

### **HALLAZGO N° 6 – INFORMACIÓN ERRÓNEA EN CERTIFICACIONES DE EXPERIENCIA EXPEDIDAS A CONTRATISTAS**

#### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

En la etapa de evaluación e identificación de riesgos realizada por la Oficina de Control Interno, se identificó el siguiente riesgo:

"Expedición a contratistas de certificaciones contractuales con información errónea."

Derivado de lo anterior y dado que en la Subgerencia Jurídica se elaboran y suscriben las certificaciones de experiencia a contratistas, se solicitó:

"1. Carpeta que contiene las certificaciones de experiencia para contratistas realizadas entre mayo de 2015 y junio de 2016."



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

A lo cual la Subgerencia Jurídica contestó:

"Las certificaciones que se expiden por la Subgerencia Jurídica y que elabora el Área de Contratación de la Subgerencia Jurídica se emiten a solicitud del Contratista. Estas se basan en la información que se alimenta por los supervisores en la herramienta SEUS. Una vez estas se reciben por el interesado PETICIONARIO, se firma por quien la recibe, en el documento de la solicitud, la cual se remite posteriormente a la carpeta del Contrato. Si el Contratista no reclama la certificación se remite la misma igualmente al archivo del Contrato. Por tanto no hay una carpeta que contenga todas las certificaciones sino que cada una de ellas reposa en la carpeta objeto de la solicitud."

Frente al anterior riesgo la Subgerencia Jurídica manifestó en la etapa de evaluación de controles lo siguiente:

"Consideramos que las Certificaciones Contractuales no derivan de la gestión contractual propiamente dicha y no afectan el proceso como tal pues se desprenden de una relación entre Entidad y Contratista que se expide a solicitud de interesado pero que no es obligatoria para el Contratante ya que hay otras formas suppletivas de acreditar dicha relación. Por lo anterior consideramos que no es un riesgo propio de la Gestión Contractual. Se puede encuadrar como una actividad independiente a desarrollar ya sea por el Supervisor del Contrato o por el ordenador del gasto."

Pese a lo anterior, la Oficina de Control Interno pudo verificar la materialización del riesgo identificado, tal como se expone más adelante, lo cual amerita el establecimiento de controles para mitigar o eliminar las causas que dan origen al riesgo, ya sea con controles manuales o automáticos (o mixtos).



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Con ocasión de la solicitud de certificación de los contratistas de los contratos 265 y 266 de 2015, la Oficina de Control Interno tuvo en su poder las certificaciones expedidas a estos las cuales fueron revisadas y se encontró lo siguiente:

1. La certificación expedida al contratista del contrato N° 265 de 2015 contiene la siguiente inconsistencia:
  - a. La fecha de inicio del contrato de acuerdo con el acta respectiva fue el día **25 de junio de 2015**, no obstante en la certificación de experiencia expedida por la Subgerencia Jurídica se lee: **15 de junio de 2015**.
2. La certificación expedida al contratista del contrato N° 266 de 2015 contiene las siguientes inconsistencias:
  - a. La fecha de inicio de la cesión del contrato de acuerdo con el acta respectiva fue el día **8 de septiembre de 2015**, no obstante en la certificación de experiencia expedida por la Subgerencia Jurídica se lee: **7 de septiembre de 2015**.
  - b. La fecha de terminación final del contrato de acuerdo con el acta respectiva fue el día 21 de febrero de **2016**, no obstante en la certificación de experiencia expedida por la Subgerencia Jurídica se lee: 21 de febrero de **2015**.

De lo antes expuesto, principalmente se resalta la certificación de tiempos de experiencia adicionales a los dos contratistas, y que no guardan correspondencia de veracidad con la información de los contratos. Si bien es cierto, en general dichas situaciones pueden obedecer a errores de digitación, también lo es que puede originarse en escenarios intencionales en los que se pretenda favorecer con un mayor tiempo de experiencia a determinado prestador de servicios, circunstancia que a consideración de la Oficina de Control Interno evidencia un riesgo que amerita su



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

evaluación y determinación de los controles que sean necesarios para que dichas situaciones no se materialicen.

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Ausencia de controles para actividades que pueden materializar riesgos.

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Producción de información errónea carente de veracidad.

DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Responsabilidades disciplinarias o fiscales

RECOMENDACIÓN(ES):

Establecer controles y procedimientos que identifiquen responsables y etapas.

RESPUESTA DEL AUDITADO: **ACEPTADO PARCIALMENTE**

JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“No aceptamos este hallazgo toda vez que la expedición de estos documentos se sustenta en la información que se encuentra en la herramienta SEUS, la cual se genera automáticamente con los datos con los cuales es alimentada la plataforma, los cuales son suministrados y diligenciados por parte de los supervisores de los contratos y no por la subgerencia jurídica. Esta dependencia tiene entendido que los profesionales que realizaron estas certificaciones utilizaron esta herramienta de fácil acceso. Es de anotar



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

que la subgerencia jurídica, tiene la obligación de expedir estas certificaciones contractuales a más de 3000 contratos, toda vez no se limitan a los que se encuentra en vigencia sino a los de toda la existencia de TRANSMILENIO S.A. (15 AÑOS), sumado a esto, los interesados pueden solicitar más de una certificación de cada contrato, por lo que todos los días se tiene la obligación de dar trámite a estos requerimientos, independiente a las otras actividades que comúnmente se realizan; es por esta razón que esta sistema aporta a la subgerencia un valor indispensable a la hora de estructurar las constancias, por lo que es de gran importancia que los supervisores diligencien en forma adecuada este aplicativo so pena de incurrir en imprecisiones.

Las certificaciones que se expiden por la Subgerencia Jurídica y que elabora el Área de Contratación de la Subgerencia Jurídica se emiten a solicitud del Contratista. Estas se basan en la información que se alimenta por los supervisores en la herramienta SEUS. Una vez estas se reciben por el interesado PETICIONARIO, se firma por quien la recibe, en el documento de la solicitud, la cual se remite posteriormente a la carpeta del Contrato. Si el Contratista no reclama la certificación se remite la misma igualmente al archivo del Contrato. Por tanto no hay una carpeta que contenga todas las certificaciones sino que cada una de ellas reposa en la carpeta objeto de la solicitud.”

### CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DEL PROCESO AUDITADO:

Falta de alimentación de la herramienta informativa SECOP por parte de los supervisores.

### PLAN DE MEJORAMIENTO:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)		FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
			Directo	Cogestor		
Dictar capacitación a los supervisores	Herramienta confiable	Preventiva	Subgerencia Jurídica - Contratación	--	Agosto de 2016	Diciembre de 2016

### CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

1. Uno de los objetivos del sistema de control interno de conformidad con la Ley 87 de 1993 es:

"Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten"

2. El Manual M-OP-002 establece en el numeral 5.5. Responsabilidades:

"Dueños de Proceso

Es el responsable de la gestión del riesgo desde cada uno de los procesos, es decir del desarrollo de las actividades de identificación, análisis, valoración y definición del plan de tratamiento, así como del seguimiento y verificación a través de ejercicio del autocontrol.

Dentro de sus principales funciones se encuentran:

- Identificar los riesgos de su proceso y determinar su probabilidad de ocurrencia y el impacto en caso de llegar a materializarse. (...)"



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

3. Las certificaciones de experiencia son documentos proyectados y suscritos por la Subgerencia Jurídica.
4. El responsable del proceso estableció un plan de mejoramiento consistente en una capacitación. Sin embargo, esta oficina en su rol evaluador y de seguimiento no considera que el plan de mejoramiento de cobertura suficiente para mitigar el riesgo, dado que debe existir unas reglas claras de la responsabilidad en la emisión de las certificaciones, incluido la alimentación de la información del SEUS, así como los facultados para expedir certificaciones sea de contratos en ejecución o terminados.

### **HALLAZGO N° 7 - PUBLICACIONES EXTEMPORÁNEAS O NO REALIZADAS EN SECOP**

#### DESCRIPCION DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

De conformidad con la Circular N° 014 del 25 de agosto de 2014 (aplicable para el período de alcance de la presente auditoría), la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A. estableció los lineamientos para dar cumplimiento al artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 (hoy Decreto 1082 de 2015). En dicha circular se dispuso los documentos cuya responsabilidad de publicación están en cabeza de los profesionales de la Subgerencia Jurídica y los supervisores de los contratos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó una muestra para la revisión de las publicaciones en SECOP atendiendo el tipo de proceso de contratación y el año de apertura del proceso, lo cual está acorde con el alcance de la presente auditoría, y de lo cual se revelan los siguientes resultados:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

N°	N° Proceso SECOP	Tipo de Documento	Fecha de Suscripción	Fecha de Publicación	Término Excedido de Publicación (días)
1	TMSA-SAM-03-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
2	TMSA-CD-207-2016	Acta de inicio	08/06/2016	06/07/2016	24
3	TMSA-CM-08-2014	Acta de inicio		Sin publicar	
4	TMSA-CD-194-2016	Contrato	31/05/2016	14/06/2016	10
5	TMSA-CD-194-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
6	TMSA-CD-206-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
7	TMSA-CD-226-2016	Contrato	27/05/2016	04/06/2016	3
8	TMSA-CD-226-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
9	TMSA-CD-182-2016	Acta de inicio	01/06/2016	17/06/2016	10
10	TMSA-LP-02-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
11	TMSA-CD-193-2016	Contrato	12/05/2016	24/05/2016	7
12	TMSA-CD-193-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
13	TMSA-SAM-01-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
14	TMSA-CM-01-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
15	TMSA-CD-85-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
16	TMSA-CD-69-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
17	TMSA-CD-70-2016	Acta de inicio	13/04/2016	16/05/2016	28
18	TMSA-CD-71-2016	Acta de inicio		Sin publicar	
19	TMSA-CM-09-2015	Contrato		Publicado - Error en la publicación de documentos	
20	TMSA-CM-10-2015	Acta de inicio	29/12/2015	12/01/2016	9
21	TMSA-CD-362-2015	Acta de inicio		Sin publicar	
22	TMSA-MIN-20-2015	Acta de inicio		Sin publicar	



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Ausencia de seguimiento a las obligaciones relativas a las publicaciones en SECOP.

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Documentos no publicados o publicados extemporáneamente.

DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Responsabilidades disciplinarias.

RECOMENDACIÓN(ES):

Establecer niveles distintos de verificación a través de mecanismos de autocontrol.

RESPUESTA DEL AUDITADO: **NO ACEPTADO**

JUSTIFICACIÓN:

La Subgerencia Jurídica presentó la siguiente justificación:

“No se comparte el hallazgo presentado, toda vez que en cumplimiento de las Circulares 14 de 2014, 13 de 2015 y 9 de 2016 expedidas por la Gerencia General, la responsabilidad de publicar los documentos de ejecución contractual es **EXCLUSIVAMENTE**, de los supervisores y no de la Subgerencia Jurídica.

No obstante lo anterior debido al cumulo de documentos a publicar y teniendo en cuenta que por seguridad informática solo una persona es responsable de manejar las claves de SECOP y Contratación a la Vista, no estamos exentos de que en algún momento alguno de los múltiples documentos que tenemos la obligación de publicar



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

dentro del término normativo, no se haga dentro de este periodo (3 días hábiles) por múltiple razones:

1. Cantidad desbordada de documentos a publicar.
2. Bloqueo permanente de las páginas de SECOP y Contratación a la Vista, debidamente soportadas y documentadas.
3. Problemas en nuestra red de internet debidamente soportados.

No obstante el término impuesto en las circulares antes indicadas para la publicación de documentos de ejecución contractual, normativamente no sería de aplicación para los mismos, toda vez que solo opera para documentos del proceso de selección y sus actos administrativos Artículo 2.2.1.1.1.7.1. del decreto 1082 de 2015, como a continuación se transcribe.

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.” Negrilla y subrayado nuestro”



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Una vez analizada la respuesta emitida y la evidencia suministrada por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., la Oficina de Control Interno mantiene el hallazgo teniendo en cuenta que:

1. El artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone:  
"Publicidad en el Secop. **La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso** y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición." (Resaltado fuera del texto original).
2. El artículo 2,2,1,1,1,2,1 del Decreto 1082 de 2015 establece:  
"Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; **(g) el contrato**; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación." (Resaltado fuera del texto original)
3. De acuerdo a lo anterior es clara la obligación de dar publicación dentro del término de ley al contrato. Ahora bien, respecto al ítem 19 del cuadro del hallazgo si bien es cierto el contrato se encuentra publicado existe un error en la publicación, puesto que al abrir el título que corresponde al contrato, este abre el acta de inicio, es decir el documento adjunto no corresponde, al particular la Agencia Nacional de Contratación / Colombia Compra Eficiente ha expresado:  
"Si, cuando la publicación obedece a un error bien sea porque: (i) el Proceso de Contratación no está sujeto a publicidad por disposición legal; o (ii) los documentos publicados no correspondan al Proceso de Contratación en el cual fueron incluidos. En este último caso los documentos siempre estarán disponibles en el "reporte de modificaciones" del Proceso de Contratación respectivo."



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

En este sentido siendo posible corregir el error, puede procederse a ello con el fin de no generar confusiones por documentos publicados de forma equivocada.

4. En relación con el acta de inicio la obligación de publicación tiene como fuente una Circular de la Gerencia de la entidad (No. 14 de 2014) la cual fue ratificada por la nueva administración mediante la Circular 09 de 2016. Ahora bien, no duda esta oficina quién ostenta la responsabilidad de la publicación del acta de inicio, la cual recae en los supervisores o interventores, sin embargo la circular del 2016 dispone que "La gestión de publicación de los documentos en la presente circular será efectuada ante el funcionario o contratista designado por la Subgerencia Jurídica para tal efecto, quien es la única persona que maneja la clave del SECOP". De lo antes transcrito si bien no se establece la responsabilidad de la publicación a dicho servidor de la Subgerencia Jurídica, en principio se entrega a este los documentos para su publicación, con lo cual se concluye que la actuación de la publicación de estos documentos involucra dos responsables en etapas diferentes, si esta es del supervisor o el servidor encargado de la publicación carece para los efectos del hallazgo de una determinación de responsabilidad específica, puesto que en la auditoria se hace la revelación de situaciones potenciadoras de generar riesgos para la entidad, lo cual es el contexto concreto del presente hallazgo.

### **HALLAZGO N° 8 - DESACTUALIZACIÓN MAPA DE RIESGOS DEL SUBPROCESO DEFENSA JUDICIAL**

#### DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

En la revisión realizada a los mapas de riesgos de los tres (3) subprocesos que conforman el proceso Gestión Jurídica y Contractual, no se encontró evidencia documental de la revisión y actualización del mapa de riesgos publicado en la Intranet Institucional del subproceso "Defensa Judicial", el cual registra versión 0 de fecha noviembre 2012 lo cual contraviene con lo establecido en el numeral 5.5



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

"Responsabilidades" del Manual para la Gestión del Riesgo en TRANSMILENIO S.A - M-OP-002 que reza: " Dueños de proceso (...) Actualizar el Mapa de Riesgos de su proceso, por lo menos una vez al año, asegurando la pertinencia, coherencia y aplicabilidad de la información allí registrada."

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Desconocimiento de las responsabilidades frente al Sistema de Administración del Riesgo por parte de los responsables de los procesos y/o subprocesos.

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO:

Materialización de riesgos por la inoportuna identificación y evaluación de estos.

DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO:

Responsabilidades disciplinarias o fiscales

RECOMENDACIÓN(ES):

Realizar la actualización del mapa de riesgos conforme a los procesos y manuales internos.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

RESPUESTA DEL AUDITADO: **NO RESPONDIDO**

### RESUMEN DE HALLAZGOS

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Resultados de la Revisión del Contrato N° 136 de 2016	NO	ABIERTO
2	Resultados de la Revisión del Contrato N° 105 de 2016	NO	ABIERTO
3	Resultados de la Revisión del Contrato N° 67 de 2016	NO	ABIERTO
4	Resultados de la Revisión del Contrato N° 230 de 2016	NO	ABIERTO
5	Contratación Servicios de Diseño Web	NO	ABIERTO
6	Información Errónea en Certificaciones de Experiencia Expedidas a Contratistas	NO	ABIERTO
7	Publicaciones Extemporáneas o No Realizadas en SECOP	SI	ABIERTO
8	Desactualización Mapa de Riesgos del Subproceso Defensa Judicial	SI	ABIERTO

### RECOMENDACIONES ADICIONALES

Subproceso Gestión Contractual: Atendiendo los beneficios manifestados por [Colombia Compra Eficiente](http://www.colombiacompra.gov.co/secop/que-es-el-secop-ii/secop-ii-para-compradores) (<http://www.colombiacompra.gov.co/secop/que-es-el-secop-ii/secop-ii-para-compradores>) para el “SECOP II PARA COMPRADORES” que se describen más



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

adelante, la Oficina de Control Interno recomienda realizar las revisiones y análisis pertinentes al interior de la entidad con el fin de implementar dicha herramienta.

### Beneficios

- Fortalecimiento de la capacidad institucional para contratar:
  - Definición en cada Entidad Estatal de las funciones y atribuciones en el manejo del Proceso de Contratación y el flujo de aprobaciones propio del mismo.
  - Creación de una biblioteca única de formatos y modelos de la Entidad Estatal.
- Ejecución del Proceso de Contratación
  - Elaboración de los Documentos del Proceso en línea, llevando trazabilidad de la cadena de elaboración y aprobación.
  - Recibo de observaciones y comentarios en línea y respuesta en línea.
  - Gestión del contrato en línea.
  - Cero papel.
- Comunicación en línea con los Proveedores:
  - Envío y recibo de mensajes electrónicos desde y hacia la bandeja de entrada de cada Entidad Estatal.
- Más y mejor información de los posibles Proveedores:
  - Directorio de Proveedores en el cual los usuarios pueden hacer búsquedas y ver los perfiles de los Proveedores.
  - Filtros para búsqueda de Proveedores por los bienes y servicios que ofrecen de acuerdo con el Clasificador de Bienes y Servicios (UNSPSC).
  - Herramientas en línea para analizar precios y comparar ofertas.
- Mejor seguimiento interno a los Procesos de Contratación:
  - El avance del Proceso de Contratación queda registrado en el SECOP II y la Entidad Estatal y sus usuarios hacen seguimiento a cada actividad, reciben constancias de lo actuado y notificaciones electrónicas.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

### REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA MATRIZ DE CUMPLIMIENTO LEGAL Y/O NORMATIVO – NORMOGRAMA.

De conformidad con lo establecido en la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las Entidades y Organismos Distritales (NTDSIG 001:2011) adoptada por el Decreto 652 del 28 de diciembre de 2011 (numerales 4.2.3, 5.1 y 6.1), el Noveno Lineamiento del Sistema Integrado de Gestión Distrital “Matriz de Cumplimiento Legal (Nomograma) y Procedimiento de Evaluación Periódica de lo Legal” y el procedimiento interno P-OP-021 Gestión del Normograma versión 0 del 15 de mayo de 2015; la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO S.A. llevó a cabo la verificación de la Matriz de Cumplimiento Legal y/o Normativo del proceso Gestión Jurídica y Contractual de TRANSMILENIO S.A. de acuerdo con la información suministrada por los líderes y/o delegados del proceso, el análisis de la información y documentación existente y puesta a disposición de la Oficina y la observación directa practicada por el auditor.

#### ESTADO DE LA MATRIZ:

El responsable del seguimiento y actualización de ésta (Profesional Especializado de Asesoría Jurídica) mediante correo electrónico del día 29 de julio de 2016 remitió a la Oficina de Control Interno la matriz actualizada a la fecha de 7 de junio de 2016, la cual a la fecha del envío de dicho correo no se encontraba publicada en el Sistema Integrado de Gestión, situación que será verificada en el próximo seguimiento. No obstante, para ejecución de la presente revisión y evaluación fue utilizado como insumo la matriz remitida por el proceso.

#### CUMPLIMIENTO DE NORMATIVIDAD:



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

Cantidad de Normas Verificadas	Cantidad de Artículos Verificados	Cantidad de Incumplimientos Identificados	% Incumplimientos Identificados
3	7	6	86%

La cantidad y el porcentaje de incumplimientos identificados que se relacionan a continuación corresponden al resultado de la verificación de cumplimiento normativo que se ejecutó en la auditoría al proceso cuyos resultados o hallazgos se revelan en este informe.

NORMA	ARTÍCULO	REQUISITO
Decreto 1082 de 2015	2.2.1.1.1.7.1.	La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.
Decreto 1082 de 2015	2.2.1.1.2.2.2.	La Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta las normas aplicables a cada modalidad de selección del contratista.



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

NORMA	ARTÍCULO	REQUISITO
Decreto 1082 de 2015	2.2.1.2.1.4.9.	Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.
Decreto 1082 de 2015	2.2.1.2.3.1.1.	El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.
Ley 80 de 1993	32	Definición de los contratos estatales.
Ley 1150 de 2007	2	La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)



## INFORME DE TRABAJOS DE ASEGURAMIENTO



ALCALDÍA MAYOR DE  
BOGOTÁ

NORMA	ARTÍCULO	REQUISITO
Ley 1150 de 2007	9	El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario.

### ACTUALIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE NORMATIVIDAD:

En relación a la actualización de la normatividad contenida en la Matriz de Cumplimiento Legal y/o Normativo, no se advierten novedades u observaciones.

Bogotá D.C., 30 de agosto de 2016.

**HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA**  
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Paulo Cesar Avila Torres – Abogado Contratista de Apoyo.

Apoyo y Orientación Técnica: Ángela Johanna Márquez Mora, Asesora Contratista.