



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE REGULARIDAD

Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A.

CÓDIGO AUDITORÍA No. 64

Período Auditado: 2018

PAD: 2019

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

BOGOTÁ, JUNIO 2019

www.contraloriabogota.gov.co
Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá D.C.

María Anayme Barón Durán
Contralora Auxiliar

Juan David Rodríguez Martínez
Director Sector Movilidad

Gabriel Hernán Méndez Camacho
Subdirector de Fiscalización Movilidad

Daniza Triana Clavijo
Asesora Director Sector Movilidad

Equipo de Auditoría
Jairo Enrique Martín Bonell

Gerente 039-01

Myriam Sichacá Castiblanco
Oscar Heriberto Peña Novoa
Jorge Enrique Camelo Calderón
Luz Angely Ospina Medina
Saúl Fonseca García
Patricia Benítez Peñalosa
Gladys Corredor de Alfonso
Marlon Rafael Escalona Rodríguez
Dagoberto Correa Pil
Ana Carolina Moreno Ojeda
Pablo Cesar Pacheco Rodríguez
Mabeling Nisyela Muñoz Riaño

Profesional Especializado 222-09 (E)
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-01
Profesional Especializado 222-05 (E)
Profesional Universitario 219-03
Contratista
Contratista



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN INTEGRAL	7
2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	13
3.1 CONTROL FINANCIERO	13
3.1.1. Factor Gestión Presupuestal	13
3.1.1.1. Aprobación del presupuesto vigencia 2018	13
3.1.1.2. Modificaciones Presupuestales	15
3.1.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., incumplió el término de tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, para consignar en la Tesorería Distrital los rendimientos originados con recursos del Distrito, como lo señala el Artículo 8 de los Decretos 627 de 2016 y 816 de 2017.	17
3.1.1.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto los rendimientos generados con recursos del distrito en el proceso de Titularización realizado por TRANSMILENIO S.A., durante las vigencias 2010 a 2016 fueron reinvertidos para cubrir otros compromisos.....	19
3.1.1.3. Presupuesto de Ingresos.....	21
3.1.1.4 Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversión	22
3.1.1.5 Cuentas por pagar	24
3.1.1.6. Vigencias futuras.....	24
3.1.1.7. Control Fiscal Interno	26
3.1.1.7.1 Hallazgo administrativo por cuanto se utiliza como soporte de las Resoluciones de modificación presupuestal el formato “Solicitud de Modificación Presupuestal” código R-SE-009 Diciembre 2013, no actualizado con la información del Procedimiento “Gestión de Información Financiera y Contable”, y que presenta diferentes vistos buenos, sin que se encuentra uniformidad en este sentido y en el proceso, se registra el codificado R-DA-095, aprobado el 22 de junio de 2018.....	26
3.1.1.8 Rendición de la Cuenta.....	27
3.1.2. Factor Estados Financieros	28
3.1.2.1 Inversiones e Instrumentos Derivados	28
3.1.2.2. Cuentas por Cobrar	29
3.1.2.3. Otros Activos – Recursos Entregados en Administración	30
3.1.2.4. Cuentas por pagar – Créditos Judiciales.....	30
3.1.2.5. Provisiones	31
3.1.2.5.1 Hallazgo Administrativo por disparidades entre la Calificación del Riesgo en el SIPROJ de Algunos Procesos y el estado reportado por la Empresa.	32
3.1.2.6. Otros Pasivos - Recursos recibidos en administración	34
3.1.2.7. Gastos Operacionales – Gastos Generales.....	34
3.1.2.8. Rendición de la Cuenta.....	36
3.1.2.9. Evaluación del Sistema de Control Interno.....	36
3.1.2.10. Gestión Financiera	37
3.2. CONTROL DE GESTIÓN.....	38
3.2.1. Control Fiscal Interno.....	38
3.2.2. Plan de Mejoramiento.....	45
3.2.2.1. Hallazgo administrativo porque la acción planeada para subsanar el hallazgo 2.3.1.2.6 – 92 – 2017 sobre los exagerados porcentajes de ejecución física en las metas 27 del proyecto 7223 y 2 del proyecto 86 fue inefectiva.....	47
3.2.2.2. Hallazgo administrativo porque las acciones planteadas para lograr subsanar lo evidenciado en los hallazgos 3.2.3.1.1 y 3.2.3.5.1 resultado de la Auditoría de Regularidad Código 84, PAD 2018 fueron inefectivas, toda vez que si bien se desarrolló capacitación sobre la metodología para	



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

elaboración de anexo técnico y análisis del sector, la misma no subsana el origen de los mismos referente a los sobrecostos.	49
3.2.2.3. Hallazgo administrativo porque la acción planteada para mitigar el origen del hallazgo 3.2.3.6.1 comunicado en el informe final de la Auditoría de Regularidad Código 84, PAD 2018 fue inefectiva, toda vez que una lista de chequeo no da certeza que con la revisión de ésta manera se subsana la deficiencia administrativa detectada.	50
3.2.2.4. Hallazgo administrativo por la inefectividad de la acción 3.1.2.2, Código 90 PAD 2018 planteada y ejecutada, con la cual se pretendió subsanar la causa que originó el hallazgo porque TRANSMILENIO S.A., ordenó la sustitución de la plataforma tecnológica a pesar de tener una mayor vida útil.....	52
3.2.3. Gestión Contractual.....	54
3.2.3.1. Convenio Interadministrativo 509 de 2017.....	55
3.2.3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque por deficiencias en la supervisión del convenio interadministrativo 509 de 2017, toda vez que se evidenció que no se publicaron las totalidad de los documentos en el aplicativo SECOP, no se efectuaron controles sobre las capacitaciones realizadas y no se constituyó una póliza de responsabilidad civil extracontractual y vida de grupo, como se estableció en los aportes de IDIPRON en la cláusula 7, numeral 1.	56
3.2.3.2. Convenio Interadministrativo 168 de 2008.....	57
3.2.3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. suscribió con el Instituto Nacional de Concesiones el Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008, sin que se hubiera designado por parte del Municipio de Soacha el ente encargado de ejecutar el proyecto.	62
3.2.3.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. pese a que pagó una condena que ascendió a \$53.148.2 millones impuesta según el laudo arbitral, no ha iniciado la respectiva acción de repetición, ni ha adelantado las gestiones para reclamar judicialmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura derivado del Convenio Interadministrativo 168 de 2008.	66
3.2.3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. no involucró a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA durante el proceso de la demanda instaurada por los concesionarios TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A.	70
3.2.3.3. Contrato Prestación de Servicios 291 de 2018	74
3.2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 se evidenció que TRANSMILENIO transgredió los principios de la contratación estatal y de la actuación administrativa.	75
3.2.3.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la ejecución del Contrato de Operación de TransMiCable 291 de 2018 están pendientes actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica.....	86
3.2.3.4. Contrato Interadministrativo 510 de 2017.	88
3.2.3.5. Contrato Interadministrativo 570 de 2017.	89
3.2.3.6. Contrato Interadministrativo 574 de 2017.	90
3.2.3.6.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., con la justificación para la firma del contrato y la prórroga del mismo no es consecuente con los resultados evidenciados en las cifras presentadas por el sujeto de control.	91
3.2.3.7. Contrato Interadministrativo 652 de 2018.	97
3.2.3.8. Contrato Interadministrativo 678 de 2018.	97
3.2.3.9. Contrato Interadministrativo 676 de 2018.	98
3.2.3.10. Contrato Prestación de Servicios 621 de 2018 y Contrato Prestación de Servicios 624 de 2018.	101
3.2.3.10.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por las deficiencias presentadas en la etapa precontractual, en la estructuración de los estudios previos de los contratos de defensa judicial Números 621 y 624 de 2018, vulnerando presuntamente los principios de la contratación y la actuación administrativa.	102



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.3.11. Contrato Interadministrativo 374 de 2017.	110
3.2.3.11.1. <i>Hallazgo administrativo por tercerización de funciones propias de la entidad, y deficiente labor de supervisión, vulnerando los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.</i>	110
3.2.3.12. Contrato Interadministrativo 483 de 2017.	112
3.2.3.12.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por direccionar única y exclusivamente a este proponente la contratación, por presunta tercerización de funciones propias de la entidad y por suscripción de un objeto contractual que para cumplirlo depende de un tercero.</i>	112
3.2.3.13. Contrato Interadministrativo 335 del 2017.	119
3.2.3.13.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que no se justifica la adición y al momento de la modificación solamente se había ejecutado tan solo 36% del valor del contrato e incluso transcurrido un año (diciembre 2018), aún la ejecución contractual presenta saldo sin ejecutar.</i>	119
3.2.3.13.2. <i>Hallazgo Administrativo por deficiencias de control y seguimiento a la documentación soporte del contrato interadministrativo 335/2017.</i>	122
3.2.3.14. Licitaciones 01 y 02 de 2018.	125
3.2.3.14.1. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., en los procesos de selección TMSA-LP-001 de 2018 y TMSA- LP-002- DE 2018, no efectuó un análisis de los elementos esenciales de planificación que fundamentaron el estudio de mercado, análisis de sector y los estudios previos, mediante la utilización paralela de mecanismos de consulta no integrados a los procesos, violando los principios de la contratación estatal y los principios constitucionales de la función administrativa.</i>	133
3.2.3.14.2. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A., utiliza mecanismos de consulta de la información en el SECOP II, cuyo contenido no vincula y no forma parte de los pliegos de condiciones, ni de los contratos de concesión suscritos en el marco de los procesos de selección TMSA-LP-001 DE 2018 y TMSA-LP-002 DE 2018 generando errores en la contratación estatal que posiblemente transgreden la transparencia, publicidad, legalidad y selección objetiva propios de la contratación estatal.</i>	144
3.2.3.14.3. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en el proceso de selección TMSA-LP-001 de 2018, TMSA vinculó presupuesto proveniente de las vigencias futuras excepcionales para la financiación de la provisión de la flota, siendo el Ente Gestor usufructuario de ésta y utilizó mecanismos administrativos de retoma de flota sin que tenga facultad de disposición para ello, presuntamente violentando los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad en la contratación estatal y los principios constitucionales de la función administrativa.</i>	147
3.2.3.14.4. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A. incluyó dentro del objeto de la Licitación No. TMSA-LP-002 y sus correspondientes contratos de concesión de Operación del Sistema TransMilenio, la ejecución de obra pública, sin exigir los requisitos habilitantes para su selección y sin tener la competencia establecida en la ley.</i>	172
3.2.3.14.5. <i>Hallazgo administrativo, por cuanto TRANSMILENIO utiliza mecanismos para la exclusión de los concesionarios del Sistema que van más allá de sus facultades administrativas sancionatorias de retoma de la flota y violentan los principios constitucionales de legalidad y el debido proceso.</i>	178
3.2.3.14.6. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. al vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de los proponentes acoplados Green Bogotá S.A.S. y Actin Transport S.A.S., imposibilitó la oportunidad que se contara en el Lote 1 flota Américas, con buses de tecnologías de cero emisiones, vulnerando presuntamente el principio de legalidad.</i>	183
3.2.3.14.7. <i>Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, porque se especificaron como contratos de concesión los relativos a la provisión de flota, cuando éstos no tienen las características legales consagradas en la Ley 80 de 1993, respecto de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros para el Distrito Capital.</i>	195
3.2.3.14.8. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., determinó en los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema</i>	



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

<i>TransMilenio, un objeto diferente al precisado en los estudios previos y en los pliegos de condiciones definitivos de las licitaciones LP-TMSA-01-2018 y LP-TMSA-02-2018, que modifican su esencia y naturaleza jurídica, vulnerando los principios de la contratación estatal.</i>	<i>214</i>
<i>3.2.3.14.9. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, porque en los procesos de selección TMSA-LP-001-2018 y sus respectivos contratos de concesión de provisión de flota, se incluyó la comisión de éxito en favor de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, sin justificación técnica y legal que así lo determine.</i>	<i>218</i>
<i>3.2.3.14.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. determinó en las licitaciones LP-TMSA-01-2018 y LP-TMSA-02-2018 y los respectivos contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, la figura de acoplamiento como forma conjunta de presentación de propuesta para la adjudicación, la cual no está considerada en el Estatuto de Contratación.</i>	<i>229</i>
<i>3.2.3.14.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. suscribió las actas de inicio para la ejecución de los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, sin que previo a ello se haya efectuado la aprobación por parte de la Entidad la aprobación del Acuerdo entre Privados.</i>	<i>235</i>
<i>3.2.3.14.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque los concesionarios operadores del Sistema Transmilenio no son propietarios de la flota ni tienen el control total de ésta, como consecuencia de la división en dos procesos de selección la provisión y operación de la flota, generando un posible riesgo para la prestación del servicio masivo de pasajeros en el Distrito Capital.</i>	<i>239</i>
<i>3.2.3.14.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque respecto de los contratos de concesión de operación, TRANSMILENIO S.A. no suministró a la Contraloría de Bogotá D.C. la información sobre el valor de las intervenciones en los patios existentes, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-002-2018 y de los correspondientes contratos de concesión de operación.</i>	<i>245</i>
<i>3.2.3.14.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se tienen acondicionadas las estaciones ni la construcción de los Patios de Operación Nuevos para la operación de la nueva flota, afectando la oportunidad de la prestación del servicio público de transporte masivo de Pasajeros.</i>	<i>252</i>
<i>3.2.3.14.15. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no presenta en el Manual de Interventoría y Supervisión vigente, el procedimiento y el término para la aprobación de los informes de interventoría.</i>	<i>257</i>
<i>3.2.3.14.16. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., con anterioridad a la apertura de la Licitación Pública TMSA-LP-02-2018 y de la selección abreviada TMSA-SAM-21-2018 o de la firma de los contratos de concesión de operación, no contaba con los estudios y diseños de los patios provisionales y existentes.</i>	<i>259</i>
<i>3.2.3.14.17. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., con ocasión a la suscripción del Acta de Inicio del contrato de concesión de Provisión de Flota No. 690 de 2018, transgredió principios de la actuación y contratación administrativa.</i>	<i>264</i>
<i>3.2.3.14.18. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse suscrito las actas de recibo de los estudios y diseños de los contratos de concesión de operación con patios temporales para intervención, transcurrido más de mes y medio, no se habían suscrito las actas de inicio de las obras de los contratos 695 y 697 de 2018.</i>	<i>268</i>
<i>3.2.3.15. Contrato Prestación de Servicios 641 de 2018.</i>	<i>269</i>
<i>3.2.3.16. Contrato Prestación de Servicios 287 de 2018.</i>	<i>272</i>
<i>3.2.3.16.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por las deficiencias en la aplicación del principio de Planeación en la etapa precontractual, denotando improvisación en la ejecución del contrato, por cuanto a pesar de tener una duración de doce meses, se realizaron cuatro (4) modificaciones entre otras cosas para adicionar la suma de \$33 millones, sin aprobación y otra para prorrogarlo por dos meses, sin la debida justificación y sin el lleno de los requisitos legales establecidos en el Estatuto de la Contratación Pública.</i>	<i>272</i>
<i>3.2.3.16.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto el manual de Contratación, a la fecha del cierre de la auditoría, se encuentra desactualizado, pues la última</i>	



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

<i>versión se realizó mediante Acuerdo No. 003 de 2013 y no obstante la expedición de la Resolución No. 923 de 2018 “Por medio del cual se modifica las Resoluciones (Sic) 728 de 2014, con el fin de actualizar el manual de Contratación de la Empresa de Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.”, solo hasta el 3 de mayo de 2019 fue subida su información a la Plataforma pública de TRANSMILENIO S.A.</i>	280
3.3. CONTROL DE RESULTADOS	283
3.3.1. Planes, Programas y Proyectos	284
3.3.1.1. Hallazgo administrativo porque revisado la meta “Aumentar 1500 cupos de parqueo para bicicletas” no se observó la existencia de cubiertas (Techo) para la estación Marsella y avenida Rojas.	294
3.3.1.2. Hallazgo administrativo por cuanto para el suministro de la información solicitada respecto de las metas del Plan de desarrollo, no hubo claridad de dicha información y se presentó confusión en el reporte de las cifras y porcentajes de ejecución, obstaculizando el ejercicio del control fiscal, por cuanto se recibieron reportes desordenados.	296
3.3.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto no se cumple estrictamente con lo dispuesto por el decreto No. 612 de 2018, por no realizar la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado, ya que se observó que en la versión 11 del Plan de acción para 2019, la integración ordenada no incluye los planes de Previsión de Recursos Humanos, como tampoco el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, de igual forma no se registra allí la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión y para los demás planes solo se registran acciones puntuales que en ningún caso corresponden a Planes propiamente dichos.	299
3.3.2. Gestión Ambiental	301
3.3.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible	305
3.3.4. Evaluación de Políticas Públicas	307
3.3.5. Evaluación a la Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP periodo enero – diciembre de 2018.	315
4. OTROS RESULTADOS	353
4.1. ATENCIÓN QUEJAS	353
4.1.1. DPC 47-2019 con radicado No. 1-2019-01200	353
4.1.2. DPC 83-2019 con radicación 1-2019-01777	368
4.1.3. DPCs 2899-2018 y 51-2019 con radicaciones Nos. 1-2018-30171 y 1-2019-01262	370
4.1.4. DPC 2948-18 con radicado No. 1-2018-31373	374
4.1.5. DPC 2904-18 con radicado No. 1-2018-30175	375
4.1.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. incumplió el Artículo Tercero, Numeral 3° del Acuerdo No. 04 de 1999 que señala dentro de las funciones de Transmilenio S.A, la de: “Garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporen tecnología de punta, teniendo en cuenta especialmente el uso de combustibles que generen el mínimo impacto ambiental”, por cuanto fueron adelantadas las licitaciones TMSA-LP-01 y TMSA-LP-02 de 2018, para la provisión y operación de buses del sistema Transmilenio, declarándola desierta para el lote 1 (Américas) que buscaba entre otras, la compra de buses con alimentación eléctrica	383
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA	387

1. DICTAMEN INTEGRAL



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Doctora

MARÍA CONSUELO ARAUJO CASTRO

Gerente General

Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO, S.A.

Calle 26 No. 69-76

Código Postal 111071

Ciudad

Ref.: Dictamen de Auditoría de Regularidad vigencia 2018

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría de Regularidad a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO, S.A., evaluando los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición; la calidad y eficiencia del control fiscal interno; la gestión financiera a través del examen al Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018 y el Estado de Resultado Integral por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018; (cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la aplicación de los sistemas de control de Gestión, Resultados y Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros), el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (*o serán corregidos*) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y por consiguiente



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

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

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

En el trabajo desarrollado por el equipo auditor, se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la muestra de auditoría, las observaciones se dan a conocer a la empresa en este informe preliminar de auditoría, respecto del suministro de la información reportada en la plataforma SECOP II, en el marco de los contratos electrónicos celebrados en la pasada vigencia, como consecuencia directa del colapso de la plataforma y la utilización de parámetros diversos en el reporte de la información en dicha plataforma por parte del sujeto de control.

Utilización de parámetros como lineamientos generales, clausulado del contrato, documentos internos, en el reporte de la información a la plataforma, que no presentaban una utilización similar para cada tipología de contrato auditado, con carpetas adicionales en físico, en algunos casos, sin que se lograra precisar el contexto normativo que lo permitiera, los procedimientos, protocolos, manuales, guías, establecidos por la entidad para dar cumplimiento a los parámetros generales del Sistema Nacional de Archivo, referente a la información subida de los contratos en la plataforma SECOP II; así como los parámetros normativos y administrativos de consulta, para su estructuración, formación, trámite, notificación, publicación, perfeccionamiento, celebración, ejecución y liquidación.

No se logró identificar, cuáles fueron las medidas adoptadas por TMSA, frente al colapso de la plataforma SECOP II, ante la presencia de fallas técnicas constantes, indisponibilidad del sistema en horas laborales, el ingreso en conjunto de varios usuarios que presuntamente bloquean el sistema, problemas para el cargue y descargue de los documentos, entre otros, generando que se altere la administración, seguridad y custodia de los expedientes electrónicos contractuales.



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Considera este equipo auditor, que resulta riesgoso para la seguridad de la información, que la entidad no cuente con medidas de contingencia, preventivas en caso de una pérdida de capacidad de respuesta de la plataforma SECOP II, entre otras, ataque cibernético, pérdida y/o interrupción del fluido eléctrico y otros riesgos que puedan afectarla, respecto de la protección de los expedientes contractuales electrónicos y la responsabilidad de esta entidad de contar con planes que mitiguen estos riesgos tan ostensibles y de posible ocurrencia en el trámite de la contratación estatal.

Por último, se reconoce la disponibilidad diaria del funcionario designado por el sujeto de control, como enlace para contar con la información contractual proveniente de la plataforma transaccional SECOP II, en aras de solucionar este aspecto importante y de relevancia sustancial, en cumplimiento de las funciones propias del control fiscal.

1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Producto de la evaluación realizada por este organismo de control se determinaron los siguientes aspectos:

1.1. Control de Gestión

Control Fiscal Interno

En lo correspondiente a la gestión contractual, se encontraron debilidades relacionadas con la estructuración del análisis de sector y los estudios de mercado como soporte de los estudios previos, la utilización de la contratación directa a través de la figura de convenios y/o contratos interadministrativos para justificar el uso de los recursos públicos, sin la utilización de los procesos de selección a través de convocatorias públicas, deficiencias en la etapa precontractual presentándose improvisación en la elaboración de los estudios previos producto de una deficiencia planeación administrativa y presupuestal, deficiencias en la publicación de la información en el SECOP de la totalidad de la documentación, falta de planeación en la suscripción del Convenio 168 de 2008.

La falta de oportunidad en las gestiones administrativas de la entidad, para involucrar a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA durante el proceso de la demanda arbitral instaurada por los concesionarios TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A., ni para reclamar judicialmente o a través de la acción de repetición de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento derivado del convenio Interadministrativo No. 168 de 2008



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Las deficiencias en las gestiones de supervisión, en el Contrato 291 de 2018 sobre la operación de TransMiCable, en la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 se evidenció que TRANSMILENIO expidió la Adenda No. 3, en fecha posterior a la adjudicación de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018, y no existió la debida celeridad y coordinación entre el IDU y TRANSMILENIO para tener disponible información fundamental necesaria de conformidad a la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 y en la ejecución del Contrato de Operación de TransMiCable 291 de 2018 están pendientes actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica.

Plan de Mejoramiento

De las 86 acciones relacionadas en el plan de trabajo, 21 acciones que en el año 2016 fueron comunicadas a la Dirección para dar trámite a procesos sancionatorios, se incluyeron para definir su cierre, teniendo en cuenta que la evaluación de las mismas ya se surtió en el proceso auditor.

Adicionalmente, una vez revisados los soportes allegados para evidenciar el cumplimiento de las acciones se pudo establecer que de las 65 acciones sujetas a valoración, se cerraron 53 acciones, 4 calificadas como incumplidas y 8 inefectivas, que dieron origen a 6 nuevas observaciones.

Una vez valorada la respuesta dada al informe preliminar la calificación se cerraron tres acciones de las evaluadas preliminarmente como inefectivas. Por lo anterior, se cierran 56, 4 incumplidas y 5 inefectivas.

Gestión Contractual

En la gestión contractual, se encontraron debilidades relacionadas con la estructuración del análisis de sector y los estudios de mercado como soporte de los estudios previos, se evidenció la utilización de la contratación directa a través de la figura de convenios y/o contratos interadministrativos para justificar el uso de los recursos públicos, sin la utilización de los procesos de selección a través de convocatorias públicas.

Deficiencias en la etapa precontractual en la elaboración de los estudios previos, la estructuración de los estudios de mercado se encuentran desactualizados, la falta de una estructura económica, financiera, técnica, administrativa y legal que involucre información verificable, el cual no cuenta con el soporte administrativo debidamente elaborado y publicado en el SECOP II, pues se encuentra en un cuarto



de datos de referencia, no vinculante para los sujetos que se encuentran inmersos en los procesos de selección, ni a la entidad, ya que no forma parte integral de los estudios previos.

En el proceso de selección TMSA-LP-001 de 2018, TRANSMILENIO S.A., comprometió las vigencias futuras excepcionales para la financiación de la provisión de la flota, siendo el Ente Gestor usufructuario de ésta y utilizó mecanismos administrativos de retoma de flota sin que tenga facultad de disposición para ello y en el proceso de selección LP-002-2018 y de contratos de concesión destinados a la operación fruto de esta convocatoria para la ejecución de obra pública, sin exigir los requisitos habilitantes para su selección y sin tener la competencia establecida en la ley, por ser esto, una función del IDU y no de TRANSMILENIO S.A.

La exclusión de los concesionarios del Sistema que van más allá de sus facultades administrativas sancionatorias de retoma de la flota y la utilización de los contratos de concesión relativos a la provisión de flota, cuando éstos no tienen las características legales y en los contratos de provisión de flota, no se incluyó cláusula de reversión, quedando en manos de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes su inclusión, desconociendo la erogación en que incurre el Estado para la cancelación del activo y como garante ante quienes financian la misma. Los concesionarios operadores del Sistema Transmilenio no son propietarios de la flota ni tienen el control total de ésta, como consecuencia de la división en dos procesos de selección la provisión y operación de la flota.

En los contratos de concesión de provisión de flota, se incluyó una comisión de éxito en favor de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, sin justificación técnica y legal que así lo determine, quien estructuró los documentos precontractuales de las licitaciones 001 y 002 de 2018, la cual no tiene vínculo contractual con el sujeto de control en virtud de un convenio interadministrativo, ni se evidenció la planeación previa de lo que se estructura como ahorro o menor costo para el Distrito

Se incluyó en los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, un objeto diferente al precisado en los estudios previos y en los pliegos de condiciones definitivos de las licitaciones LP-TMSA-01-2018 y LP-TMSA-02-2018, que modifican su esencia y naturaleza jurídica.

La falta de planeación en la suscripción del Convenio 168 de 2008, sin que se hubiese designado por parte del Municipio de Soacha el ente encargado de ejecutar el proyecto y la falta de oportunidad en las gestiones administrativas de la entidad, para involucrar a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA durante el proceso de la demanda arbitral instaurada por los concesionarios TRANSMASIVO



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

S.A. y SOMOS K S.A., ni para reclamar judicialmente o a través de la acción de repetición de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento derivado del convenio.

En el marco del Contrato 291 de 2018 sobre la operación de TransMiCable, en la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 se evidenció que TRANSMILENIO S.A., se expidió la Adenda No. 3, en fecha posterior a la adjudicación y aún están pendientes actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica.

Gestión Presupuestal

De acuerdo con la revisión realizada de forma selectiva de este factor, se encontraron debilidades porque la empresa incumplió el término de tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, para consignar en la Tesorería Distrital los rendimientos originados de recursos del Distrito. Adicional a que los rendimientos generados con recursos del distrito en el proceso de Titularización realizado por TRANSMILENIO S.A., durante las vigencias 2010 a 2014 y 2016 fueron reinvertidos para cubrir otros compromisos.

Así mismo, la empresa utiliza como soporte de las Resoluciones de modificación presupuestal el formato “Solicitud de Modificación Presupuestal” código R-SE-009 de diciembre 2013, no actualizado con la información del Procedimiento “Gestión de Información Financiera y Contable”, y que presenta diferentes vistos buenos, sin que se encuentre uniformidad en este sentido y en el proceso, se registra el codificado R-DA-095, aprobado el 22 de junio de 2018.

1.2. Control Financiero

Comparado el estado de los siguientes procesos judiciales a 31-12-2018: 2013-00421, 2017-00788, 2011-00112, 2010-00365 y 2015-00815, reportados por la empresa mediante respuesta a la solicitud de información 3-2019-01363 del 21-01-2019, radicados TRANSMILENIO S.A. 2019ER1706 y 2019ER1756, frente al estado que presenta en el SIPROJ, se encontró que la calificación del riesgo de esos procesos, presenta disparidades, que pueden significar diferencias en el cálculo de la provisión de \$77,6 millones.

1.3. Control de Resultados

Planes, Programas y Proyectos



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Incumplimiento de los instrumentos diseñados para la obtención de los objetivos de desarrollo sostenible, por cuanto no se utilizaron tecnologías de vanguardia en los procesos de selección de los operadores del Sistema Troncal.

Por otra parte, no se realiza la adecuada articulación de los planes institucionales y estratégicos al plan de acción de la entidad, trayendo como consecuencia que no se disponga de un instrumento válido de planeación necesario para la toma de decisiones, incumpliendo lo señalado en el Decreto 612 de 2018.

La información reportada por la entidad, referente a las metas auditadas de los proyectos de inversión, inscritos en el Plan de Desarrollo de Bogotá “Todos para vivir Mejor 2016-2020”, no conservan un orden cronológico según se plantean, que impiden su adecuada evaluación.

1.4. Concepto sobre la Rendición y Revisión de la Cuenta

TRANSMILENIO S.A., cumplió con la rendición de la cuenta anual consolidada para la vigencia fiscal del 2018, dentro de los plazos previstos en la Resolución Reglamentaria 011 del 28 de febrero de 2014, 004 y 023 de 2016 y la Circular 001 de 2019 presentada a la Contraloría de Bogotá a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría de Bogotá D.C.

1.5. Opinión sobre los Estados Contables

Opinión Sin Salvedades

En nuestra opinión, *excepto por* lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2018 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia o prescritos por el Contador General de la Nación.

1.6. Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Corresponde a la Contraloría conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades, en cumplimiento del numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política.

El control fiscal interno implementado en la empresa en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal, obtuvo una calificación de eficacia 73.6% y eficiencia 69.4% porcentaje que permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan parcialmente su protección y adecuado uso; así mismo permite parcialmente el logro de los objetivos institucionales.

Los resultados de la evaluación del sistema de control fiscal interno de su eficacia y eficiencia en promedio fue el siguiente: Gestión Contractual 60%, Gestión Presupuestal 71%, Planes, Programas y Proyectos 76%, Estados contables 80% y Gestión Financiera 80%

Estos resultados se soportan en los hallazgos de auditoría determinados en la evaluación al control fiscal interno realizada a los diferentes factores, en los que se evidenció ineficacia de los controles, debilidades en la etapa de planeación en la estructuración de los documentos precontractuales, deficiente labor de supervisión y control por parte de quienes realizan esta labor en cada uno de procesos de selección y ejecución de los contratos, modificación de las condiciones técnicas sobre las cuales se soportan los requisitos habilitantes, otorgamiento de puntaje sin soportes que así lo determinen, que inciden en una valoración objetiva para la adjudicación de los mismos, deficiencias en la consignación de los rendimientos originados con recursos del Distrito, utilización de recursos con destinación diferente de los compromisos presupuestales previamente adquiridos, la destinación inapropiada de las vigencias futuras excepcionales para provisión y deficiencias en la calificación del riesgo en el SIPROJ.

Los resultados descritos deben guardar coherencia con la calificación de cada elemento a considerar establecido en la matriz y los resultados generales de la auditoría, debidamente soportados y sustentados en los papeles de trabajo del Auditor.

1.7. Concepto sobre el fenecimiento



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2018 realizada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.; en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y programas, se ajustó parcialmente a los principios de legalidad, economía, eficacia y eficiencia evaluados. En ese sentido se obtuvo resultados de eficacia en el 85.6%, ineficiente 69.9% y antieconómica en el 59.4%, para un total de 79.2%.

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2018, se **FENECE**.

Presentación del Plan de mejoramiento

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la empresa a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita subsanar las causas de los hallazgos, en el menor tiempo posible, dando cumplimiento a los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación del informe final, de acuerdo con lo establecido en el artículo octavo de la Resolución 012 de 2018, en la forma, términos y contenido previstos por la Contraloría de Bogotá D.C.. El incumplimiento a este requerimiento dará origen a las sanciones previstas en los Artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

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

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control. *“Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal”¹.*

Se aclara que del informe preliminar radicado en la empresa con el número 2019-ER-18284 del seis (6) de junio de 2019, se desvirtuaron cuatro (4) observaciones identificadas con los numerales 3.2.2.2, 3.2.2.4, 3.2.3.9.1, 3.2.3.15.1; Así mismo,

¹ Artículo 17 ley 42 de 1993. Se mantiene en el evento de obtener el fenecimiento de la cuenta en caso contrario se debe retirar.



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

se retira la presunta incidencia disciplinaria del numeral 3.2.3.14.5 y la incidencia fiscal del numeral 3.2.3.13.1. Adicionalmente, se retira la presunta incidencia penal a los numerales 3.2.3.3.1, 3.2.3.12.1, 3.2.3.14.1, 3.2.3.14.3, 3.2.3.14.4 3.2.3.14.7, 3.2.3.14.8, 3.2.3.14.12, 3.2.3.14.16 y 3.2.3.14.17.

Atentamente,

JUAN DAVID RODRIGUEZ MARTÍNEZ
Director Técnico Sectorial de Movilidad

Revisó: Gabriel Hernán Méndez Camacho – Subdirector de Fiscalización Movilidad
Jairo Enrique Martín Bonell – Gerente
Elaboró: Equipo Auditor



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La evaluación de la gestión fiscal de la Empresa de Transportes del Tercer Milenio-TRANSMILENIO S.A., se realiza de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, el examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la revisión de la cuenta, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público, con el fin de opinar sobre los estados financieros, calificar la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno y juzgar el fenecimiento o no de la cuenta correspondiente a la vigencia auditada.

TRANSMILENIO S.A., es una entidad del Sector Descentralizado de la Administración Distrital, que funciona como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada a la Secretaría Distrital de Movilidad, responsable de gestionar el desarrollo e integración de los sistemas de transporte público masivo intermodal de pasajeros de la ciudad.

La Empresa de Transportes del Tercer Milenio S.A., hace parte de la Administración Distrital y tiene como misión: *“Gestionar el desarrollo e integración de los sistemas de transporte público masivo intermodal de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C. y de la región, con estándares de calidad, dignidad y comodidad, sustentable financiera y ambientalmente y orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios”*; así mismo, la visión es *“En el 2025 seremos la empresa modelo en América Latina en gestión del transporte público integrado e intermodal de pasajeros y líder en la utilización de tecnologías limpias”*.

La evaluación en la auditoría de regularidad incluye los siguientes componentes y factores: Control de Gestión (control fiscal interno, plan de mejoramiento, gestión contractual y gestión presupuestal), Control de Resultados (Planes, programas y proyectos y gestión ambiental) y Control Financiero (Estados Contables y Gestión Financiera).

Planes, Programas y Proyectos

Durante la vigencia de 2018, TRANSMILENIO S.A. tuvo un presupuesto de gastos disponible de \$2.5 billones, de los cuales a diciembre se habían comprometidos \$1.9 billones, incluidas las cuentas por pagar, correspondientes al 74.6%. Los giros acumulados a la misma fecha fueron de \$1.0 billones equivalentes al 40.1% del presupuesto disponible para la vigencia. El 5.0% del presupuesto disponible corresponde a gastos de funcionamiento y el restante 95.0% para ser ejecutados



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

en los siguientes proyectos de inversión: “71 Comunicación, capacitación y atención al usuario en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A., 86 Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A., 87 Cultura ciudadana en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A., 88 Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A., 7223 Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A. y 7225 Fortalecimiento institucional y 7251 Gestión de infraestructura del transporte público.”

Dentro de los recursos asignados a la Empresas Industriales y Comerciales del Distrito - Recursos Propios en el Plan de Desarrollo de Bogotá, se asignó en el presupuesto plurianual de inversiones, para ser ejecutados en la vigencia de 2018, la suma de \$2.796.713 millones y por la importancia en el cumplimiento de la misión institucional y de acuerdo a los lineamientos de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, se seleccionaron cuatro (4) proyectos que presentaron la mayor ejecución durante el año 2018, siendo estos, los siguientes 86, 88, 7223, 7251, los cuales fueron evaluados de acuerdo al procedimiento establecido.

Adicionalmente se adelantó el seguimiento y la evaluación a la inversión realizada en la Política Pública de Movilidad y en el Plan Maestro de Movilidad en el Marco del Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos”, tomando como base las actividades acordadas en el Plan de Acción. Por lo anterior, se elaboró el informe respectivo.

De igual forma se realizó seguimiento y evaluación a los objetivos de desarrollo sostenible, en cumplimiento de la agenda 2030, identificando los proyectos, programas, metas y el Plan de acción, en los cuales TRANSMILENIO S.A., tiene competencia.

En lo atinente a la evaluación a la gestión ambiental desarrollada por la entidad, se realizó seguimiento y evaluación de conformidad con el procedimiento y actividades señaladas por la DEEPP, al componente ambiental de las licitaciones 1 y 2 del 2018 y a la denuncia de irregularidades en la contratación de buses para Bogotá y otros, radicado por María Rodríguez, mediante radicado No.1-2018-30175 del 12 de diciembre de 2018 a fin de dar respuesta.

Plan de Mejoramiento

Una vez consultado el archivo reportado en el aplicativo SIVICOF fueron seleccionadas 75 acciones que tienen como fecha máxima de vencimiento el 31 de diciembre de 2018, tiempo en el cual el sujeto de vigilancia y control fiscal debió realizar las acciones para su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo y décimo primero de la Resolución Reglamentaria N° 012 de 28 de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

febrero de 2018. Adicionalmente, se incluyeron 11 acciones con fecha máxima de vencimiento para su cumplimiento el 31 de marzo de 2019. En consideración de lo expuesto anteriormente.

Gestión Contractual

TRANSMILENIO S.A., durante la vigencia 2018 suscribió 753 contratos por un valor total de \$3.188.9 millones; de los cuales 699 corresponden a contratos de prestación de servicios (89.438 millones), 8 de Suministro (805.2 millones), 4 de Arrendamiento (0 millones), 3 Atípico (5.516.1 millones), 7 de Compraventa (2.353.1 millones), 12 de Concesión (2.913.443.1 millones), 7 de Consultoría (5.777.7 millones), 6 Interadministrativo (3.597 millones), 2 de Interventoría (137.543 millones), 1 de Obra (28.372.6 millones) y 4 de Seguros (2.152.1 millones).

Como se observa, en los 12 contratos de concesión se compromete el 91% del valor total contratado, mientras que los contratos de prestación de servicios equivalen al 3% de este mismo valor.

De otra parte, por tipología 661 contratos se suscribieron por contratación directa, que equivale al 88% del total de contratos y del valor total contratado por licitación pública se comprometió \$2.499.226.2 millones, que corresponden al 78%, y por selección abreviada el 16%, ósea \$510.123.7 millones.

La muestra se enfocó en los contratos más significativos y de alto nivel de riesgo, por la cuantía de los recursos y su importancia en el cumplimiento de la misión institucional de TRANSMILENIO S.A., los cuales fueron auditados, en su conjunto por el equipo de auditoría, atendiendo a los siguientes criterios:

- Contratos más significativos, que debido a la tipología del proceso de selección y a la cuantía asignada por el sujeto de control, requieren análisis del equipo auditor en las etapas precontractual, contractual y post-contractual.
- Los contratos considerados por la importancia en el cumplimiento de la misión de la entidad y de alto nivel de riesgo por la complejidad y resultado de Auditorías anteriores.
- Contratos suscritos para las vigencias 2018-2017 y que comprometen recursos de los proyectos de inversión objeto de la muestra. Por lo anterior, se escogieron 13 contratos, de los cuales 10 del proyecto de inversión 7223 “Operación y Control Sistema de Transporte Público” por \$2.365.850.8 millones y tres (3) contratos del



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

proyecto 7251 “Gestión de Infraestructura del Transporte Público” por \$72.891.1 millones.

- Contratos suscritos para las vigencias 2018-2017, terminados y/o liquidados o por la cuantía de los recursos comprometidos.
- Contratos en ejecución pero que por la importancia requieren el análisis del equipo auditor, tales como, los que corresponden a la licitación pública adelantada a finales del año 2018.
- Contratos mencionados en el Memorando de Asignación, que dada la importancia, podrían ser objeto de selección, muestra que corresponde a 17 contratos de los 39 seleccionados por la Dirección de Movilidad.
- Contratos seleccionados teniendo en cuenta las alertas de contratación de la Dirección de Planeación de esta contraloría, en cuanto a contratistas recurrentes y por mayor valor del contrato. Por ende, se seleccionaron contratos suscritos con: Asesores Jurídicos Integrales (1 contrato), FSG Servicios Legales y Corporativos SAS (1 contrato) y ETB (5 contratos). Adicionalmente, por contratación suscrita 2018, de 10 relacionados en las alertas se incluyeron en la muestra 5 contratos.
- La contratación de concesión que corresponde en valor al 91%, por lo cual, se escogieron 7 contratos que corresponden al 48% del valor comprometido en este tipo de contratos (\$1.535.495.2 millones). Aunado a ello por la importancia coyuntural de los procesos de licitación adelantados en año inmediatamente anterior.

Se examinó la gestión de los recursos públicos comprometidos en los contratos seleccionados como muestra, que corresponde a un valor total de \$2.657.271.4 millones. De los contratos revisados, corresponde a 17 contratos por valor de \$2.446.496.8 millones, equivalente al 75% del valor total de la contratación de este año y siete (7) contratos de la vigencia 2017.

Gestión Presupuestal

Con base en el análisis de las ejecuciones presupuestales tanto de ingreso como de gasto e inversión de la vigencia a auditar, los lineamientos de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública y el tiempo de ejecución de la auditoría, se



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

seleccionaron los rubros presupuestales a evaluar, como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 1
MUESTRA EVALUACIÓN GESTIÓN PRESUPUESTAL

Cifras en millones de pesos

Referencia y/o nombre del rubro	Apropiación Definitiva	V/r Compromisos	% Ejec.	Justificación
Ingresos- Participaciones 4%	120.914.7	107.936.7	89.2	Representatividad de la participación en el total, 87.9%
Ingresos- Transferencias Administración Central vigencia	924.431.6	1.136.446.5	123.2	Sobre-ejecución de ingreso y reducción del valor del presupuesto inicial.
Ingresos- Rendimientos por Operaciones	2.695.0	8.008.1	297.1	Sobre-ejecución de ingreso.
7251-Gestión de infraestructura del transporte público- Recursos SITP	825.683.1	534.595.5	64.7	Nivel de ejecución presupuestal y reducción del presupuesto inicial del 50,1%. Lineamientos alta Dirección y DEEPP.
7251-Gestión de infraestructura del transporte público- Recursos Soacha	6.704.6	5.256.9	78.4	Nivel de giros en el 0.72%. No asignación de recursos en el presupuesto inicial. Lineamientos alta Dirección y DEEPP.
7223- Operación y control del sistema de Transporte público gestionado por Transmilenio S.A.	135.870.7	119.345.6	87.8	Nivel de giros 39.4%. Lineamientos alta Dirección y DEEPP.
88- Estabilización tarifaria del sistema de transporte público gestionado por Transmilenio S.A.-	758.317.0	568.317.0	74.9	Lineamientos alta Dirección y DEEPP, nivel de giro 61.7%.
86- Gestión de la seguridad en el sistema de transporte público gestionado por Transmilenio S.A.	35.536.1	35.535.6	100%	Lineamientos alta Dirección y DEEPP.

Fuente: Ejecuciones presupuestales ingresos y gastos e inversión, los lineamientos de la Alta Dirección y la Dirección de Economía y Política Pública

Elaboró: Equipo Auditor

Estados Contables

De acuerdo con los lineamientos establecidos por la alta dirección de la Contraloría de Bogotá, D. C. y los de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, contemplados en el Plan Anual de Estudios - PAE, de la vigencia 2019, el análisis vertical y horizontal del estado de la Actividad Financiera y el Estado de Resultados de TRANSMILENIO S.A., a 30 de septiembre de 2018, se establecieron las



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

variaciones significativas de los saldos de la vigencia y las cuentas a auditar. De acuerdo con lo anterior, se seleccionaron las siguientes cuentas:

Cuadro 2

MUESTRA EVALUACIÓN ESTADOS FINANCIEROS

Cifras en millones de pesos

Nombre de la cuenta	Saldo	Justificación para Selección
Inversiones e Instrumentos Derivados	21.498	Evaluar la gestión financiera y lineamientos del PAE
Cuentas por Cobrar – Otras cuentas por cobrar	291.254,4	La representatividad de la cifra
Otros Activos - Recursos Entregados en administración	56.509,5	Lineamientos del PAE y representatividad de las cifras
Provisiones – Litigios y Demandas	198.017,7	La representatividad de la cifra y riesgo por hallazgo en auditoría anterior.
Provisiones – Provisiones Diversas	48.505,1	La representatividad de la cifra y riesgo por hallazgo en auditoría anterior.
Otros Pasivos - Recursos recibidos en administración	583.207,2	Lineamientos del PAE y representatividad de las cifras
Gastos Operacionales – Gastos Generales	89.648,9	La representatividad de la cifra

Fuente: Información remitida por TRANSMILENIO S.A.

Elaboró: Equipo Auditor



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTROL FINANCIERO

3.1.1. Factor Gestión Presupuestal

Con el fin de determinar la gestión adelantada a nivel presupuestal tanto en el ingreso como en el gasto e inversión durante la vigencia 2018, por parte de TRANSMILENIO S.A., la evaluación del factor se realizó de manera posterior y selectiva de conformidad con el programa de trabajo definido y la muestra determinada.

3.1.1.1. Aprobación del presupuesto vigencia 2018

En desarrollo de las normas que regulan la formulación y aprobación del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del orden Distrital² y en cumplimiento de la Circular No 83 de la Dirección Distrital de Presupuesto, la empresa elaboró y presentó el Anteproyecto de presupuesto para la vigencia comprendida entre 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, previo concepto favorable emitido al presupuesto de la vigencia 2018, por parte de la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A., mediante Acuerdo 05 del 17 de octubre de 2017, por valor total de \$3.791.366,4 millones.

De conformidad con lo señalado en el Estatuto de Presupuesto, artículo 10, literal e) el CONFIS⁴ Distrital de conformidad con las funciones asignadas, mediante Resolución 012 del 24 de octubre de 2017, aprobó el presupuesto de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de las Empresas Industriales y Comerciales del orden distrital, entre ellas TRANSMILENIO S.A., por un valor total de \$3.891.366,4 millones.

El valor de presupuesto aprobado para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, por parte de CONFIS, determinó como valores agregados; por concepto de disponibilidad inicial \$1.114.242.0 millones; ingresos en cuantía de \$2.777.134.4 millones (constituidos por: Ingresos corrientes \$148.597.6 millones; Transferencias por \$2.485.831.7 millones y recursos de capital

² DECRETO 714 DE 1996, ESTATUTO DE PRESUPUESTO ART 10, LITERAL E) FUNCIONES CONFIS; DECRETO 195 DE 2007, ART15; DECRETO 138 DE 2000 ARTÍCULOS 11 Y 12.

³ LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2018. MARZO 23 DE 2017

⁴ CONSEJO DISTRICTAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

por \$142.695.0 millones) para un total de ingresos más disponibilidad inicial de \$3.891.366.4 millones, como presupuesto inicial.

El presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversión, fue liquidado por rubro presupuestal por la Gerencia de TRANSMILENIO S.A., en dicha cuantía, mediante la Resolución No. 678 de diciembre 5 de 2017, en cumplimiento de lo señalado por el artículo 16 del Decreto 195 de 2007, el artículo 12 del Decreto 1138 de 2000 y los lineamientos de la Dirección Distrital de Presupuesto y de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En desarrollo del proceso auditor, se pudo evidenciar que la Secretaría Distrital de Hacienda, con oficio radicado No. 2017EE171493 del 11 de octubre de 2017, comunica a la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A., la cuota Transferencia Administración Central vigencia 2018, por valor de \$2.385.831.7 millones, como producto del plan financiero de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado aprobado por el CONFIS. Cifra que es idéntica al valor registrado y con concepto previo de la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A., en el Acuerdo 5 del 17 de octubre de 2017.

Sin embargo, el valor de Transferencias aprobado por el CONFIS, mediante Resolución 012 del 24 de octubre de 2017, fue de \$2.485.831.7 millones, es decir, \$100.000,0 millones más, sin evidenciar en ninguno de los anteriores documentos la razón de ese mayor valor asignado, generando falta de precisión en la información en un tema tan sensible como la asignación de recursos por este concepto, ni tampoco se alude en que se soportó tal designación, a fin de tener absoluta claridad sobre los valores que conformaron el presupuesto inicial de la vigencia 2018.

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar, según radicado TM 2019EE7800 del 17 de abril de 2019, recibido en la Contraloría de Bogotá, bajo el radicado 1-2019-09852 del 17 de abril de 2019, la trazabilidad y proceso que señala el Decreto 195 de 2007, en sus artículos 13 y 14 en la elaboración y presentación del presupuesto se cumplió por parte de TRANSMILENIO S.A. y el cambio del valor de la cuota de Transferencias de la Administración Central, no fue corregida por parte de SDH, producto de la aprobación del CONFIS del 24 de octubre de 2017, según Resolución 012, mediante la cual se aprobó el presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de las Empresas Industriales y Comerciales del orden distrital, entre ellas el de TRANSMILENIO S.A., donde el valor de las transferencias se ajustó en \$100.000,0 millones, aprobando un valor total por este concepto de \$2.485.831,7 millones, no



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

obstante; teniendo en cuenta que TRANSMILENIO S.A., es gestor de recursos públicos, se encuentra bajo su responsabilidad velar por que las cifras del presupuesto presentado a aprobación tengan correspondencia con las cifras asignadas tanto por SDH como por el CONFIS.

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

3.1.1.2. Modificaciones Presupuestales

Sobre el monto del presupuesto inicial de \$3.891.366.4 millones, se surtieron modificaciones⁵ que acumuladas alcanzaron un valor de -\$1.029.031.6 millones, con lo cual se registró un presupuesto definitivo de \$2.862.334.8 millones, es decir, una reducción equivalente al 26% del presupuesto inicial.

Dentro de algunas situaciones relevantes que afectaron de manera general el presupuesto inicial de la vigencia, se pueden mencionar: la reducción de \$687.444.9 millones, aprobada por la SDH mediante radicado 2018EE145958 del 6 de agosto de 2018, que redujo este monto de las Transferencias de Inversión- Infraestructura SITP- Otras obras de Infraestructura, asignados a las troncales alimentadoras Avenida Carrera 68, Avenida Boyacá y Avenida Ciudad de Cali, por cofinanciación con la Nación, para destinar los recursos a la Construcción del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá, proyecto declarado de importancia estratégica para la Nación, bajo el argumento de la mejora en las condiciones de movilidad de los habitantes de la ciudad. Movimiento presupuestal aprobado por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A., mediante la Resolución 515 del 22 de agosto de 2018.

De otro lado, la reducción presupuestal en el presupuesto distrital por valor \$562.644.6 millones, realizada por el Alcalde Mayor de Bogotá, mediante el Decreto 825 de 2018⁶ y comunicación de la SDH⁷, donde varias entidades tuvieron reducción y para el caso de TRANSMILENIO S.A, redujo las transferencias provenientes del aporte ordinario afectando el proyecto de inversión Gestión de Infraestructura del Transporte Público, por valor de \$115.638.2 millones, modificación realizada en

5 REALIZADAS TENIENDO EN CUENTA EL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO 195 DE 2007 Y EL ARTÍCULO 27 DEL DECRETO NO. 662 DE 2018, QUE ESTABLECEN: “EL REPRESENTANTE LEGAL PODRÁ, MEDIANTE RESOLUCIÓN EFECTUAR LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES QUE NO MODIFIQUEN EL VALOR TOTAL DE LAS APROPIACIONES DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, GASTOS DE OPERACIÓN, SERVICIO DE LA DEUDA E INVERSIÓN”.

6 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2018, POR EL CUAL SE REDUJO EL PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS E INGRESOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2018 EN LA SUMA DE \$562.644.6 MILLONES. REDUCIENDO EL INGRESO DE DIFERENTES ENTIDADES

7 SDH RADICADO 2018 EE246348 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2018.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

razón, según la información consultada; a que éstos recursos procedentes del cupo de endeudamiento aprobado mediante el Acuerdo 690 de 2017, no se contratarían dada la complejidad jurídica, técnica y económica en la ejecución de algunas obras a financiar con dichos recursos, modificación aprobada por TRANSMILENIO S.A., mediante Resolución 930 del 28 de diciembre de 2018.

Además, el presupuesto inicial incluyó una disponibilidad inicial de \$1.114.242.0 millones, no obstante, la disponibilidad neta en tesorería al cierre de la vigencia 2017, ascendió a \$695.177.9 millones, más otros recursos disponibles por valor de \$193.115.6 millones, arrojaron una disponibilidad total de \$888.293.6 millones, situación sobre la que se hizo necesario realizar una reducción de recursos por \$225.948.5 millones, aprobada por el CONFIS Distrital mediante la Resolución No 05 de 2018, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto 195 de 2007 y al amparo de la aprobación del ajuste al presupuesto por parte de TRANSMILENIO S.A., con la Resolución 217 del 4 de mayo de 2018.

TRANSMILENIO S.A., con corte a Mayo de 2018, estableció el valor de total de la disponibilidad final, generada en la diferencia entre el presupuesto definitivo de ingresos en la suma de \$3.665.417.9 millones, menos el valor del presupuesto de gastos al mismo corte, esto es \$3.252.138.6 millones, generando una total de \$413.279.4 millones como disponibilidad final, sometiendo este valor a aprobación de la SDH.

La Secretaría Distrital de Hacienda, mediante comunicación 2018EE111983 del 15 de junio de 2018, informa a la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A., que sobre el valor de la cuenta de resultado - Disponibilidad Final, emite un concepto presupuestal favorable parcial por \$142.313,6 millones⁸, para ser redistribuido por la Empresa. Es decir, que la cuenta de resultado - Disponibilidad Final, presentó un saldo de \$270.965.7 millones.

La composición del saldo de la cuenta de resultado Disponibilidad Final, se determinó por conceptos, así:

Cifras en millones	
Concepto	Valor
Rendimientos recursos distrital	25.382.4
Utilidad Ejercicio 2017- Recursos propios	5.713.6
Recursos Titularización	239.869.7
Total	270.965.7

Fuente: Información solicitada a TM, correo electrónico del 12 de marzo de 2019.

Elaboró: Equipo auditor Dirección Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

8 DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN EL PARÁGRAFO 3 DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO 195 DEL 11 DE MAYO DE 2007, POR EL CUAL SE REGLAMENTA Y ESTABLECEN DIRECTRICES Y CONTROLES EN EL PROCESO PRESUPUESTAL DE LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Sobre este saldo, la Secretaría Distrital de Hacienda, señaló la necesidad de aplicar lo dispuesto en el Decreto 816 de 2017, artículo 8 frente a los rendimientos generados por recursos del Distrito.

3.1.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., incumplió el término de tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, para consignar en la Tesorería Distrital los rendimientos originados con recursos del Distrito, como lo señala el Artículo 8 de los Decretos 627 de 2016 y 816 de 2017.

Producto del proceso de titularización realizado por TRANSMILENIO S.A., la Fiduciaria Bancolombia, liquidó y entregó recursos a la Empresa que correspondía a reintegro de saldos de las subcuentas del Patrimonio Autónomo, en octubre de 2017, así:

Cuadro 3
INGRESO DE RECURSOS TITULARIZACIÓN A TESORERÍA TRANSMILENIO S.A.
Cifras en millones

Fecha	Comprobante Ingreso	Valor
13-oct-17	735	281.201.1
15-ene-18	62	205.3
15-ene-18	63	1.240.0
23-ene-18	64	4.6
	TOTAL	281.651.0

Fuente: Información solicitada a TM, correo electrónico a Control Interno, abril 2 de 2019.
Elaboró: Equipo auditor Dirección Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Sobre estos recursos, la Empresa estableció con base en la instrucción de la Secretaria Distrital de Hacienda, de tener en cuenta el tema de rendimientos para ser consignados en la Tesorería Distrital, los siguientes montos de recursos con sus respectivos conceptos:

Cuadro 4
TRANSFERENCIAS AL DISTRITO SALDOS TITULARIZACIÓN
Cifras en millones

Concepto	Valor	Fecha ingreso	Fecha pago
1-Recursos sobrecolateralización Distrito. (Recursos resultantes de provisión que ordenó TM en caso del no giro oportuno de los recursos de transferencias para titularización vía vigencias futuras)	37.640.9	13-oct-17	
2-Rendimientos financieros en las cuentas del Patrimonio Autónomo	41.317.8	13-oct-17	
3-Saldos recursos transferencias Administración Central.	11.685.1	13-oct-17	
4-Rendimientos titularización en cuentas de Transmilenio S.A.	1.037.2	13-oct-17	



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Concepto	Valor	Fecha ingreso	Fecha pago
SUBTOTAL	91.681.0		12-dic-18
5-Rendimientos Distrito 2017	20.634.2	Dic-17	O.P. No.
TOTAL VIGENCIA 2017	112.315.2		201812 8688
6-Rendimientos correspondientes al porcentaje de participación de la Administración Distrital sobre los recursos de Titularización del período enero-octubre de 2018.	3.573.4	Enero-octubre /18	\$94.874.9 millones.
GRAN TOTAL RECURSOS	115.886.6		

Fuente: Información solicitada por la Contraloría de Bogotá, vía correo electrónico del 12 de marzo y 2 de abril de 2019.
Elaboró: Equipo auditor Dirección Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Como se puede observar en el cuadro 4, TRANSMILENIO S.A., sobrepasó ampliamente, el término establecido para consignar los rendimientos originados con recursos del Distrito, de tres (3) días, que de conformidad con los Decretos 627 de diciembre 26 de 2016 y Decreto 816 de 2017, mediante los cuales se liquidó el presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversión de Bogotá Distrito Capital, de las vigencias 2017 y 2018, respectivamente, señalaron en su Artículo No. 8: *“RENDIMIENTOS:... Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital son de Bogotá Distrito Capital y deben ser consignados por las entidades receptoras en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, por lo tanto dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes...”*

Para el caso de los recursos correspondientes a los rendimientos generados con recursos del Distrito, durante la vigencia 2017, la Empresa consignó a la Tesorería Distrital, pasados aproximadamente 14 meses después de liquidados, ya que éstos ingresaron a la Tesorería de TRANSMILENIO S.A., el 13 de octubre de 2017. Con respecto a los rendimientos del período enero-octubre de 2018, realizaron la consignación el 12 de diciembre de 2018, es decir, aproximadamente dos (2) meses después de su liquidación. La situación anterior, inobservó lo señalado en los Decretos mencionados, impidiendo así, la disponibilidad de recursos en la Tesorería Distrital.

Valoración de la respuesta:

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar, según radicado TM 2019EE7800 del 17 de abril de 2019, recibido en la Contraloría de Bogotá, bajo el radicado 1-2019-09852 del 17 de abril de 2019, se presentan múltiples argumentos señalando que los recursos utilizados en el proceso de titularización fueron definidos como de *“destinación específica”* sobre los cuales los rendimientos generados no requerían ser consignados en la Tesorería Distrital, frente a lo cual es importante hacer referencia al oficio 2018EE2064747 del 17 de octubre de 2018, donde la Secretaría Distrital de Hacienda, solicita a TM S.A, la



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

transferencia de \$112.315.235.950 por concepto de rendimientos generados por recursos del Distrito, que comprenden los utilizados en el proceso de titularización realizado por TRANSMILENIO S.A.

Recursos que fueron girados mediante las Órdenes de pago Nos. 2018 8689, por valor de \$20.634.155.239, del 10 de diciembre de 2018 y la OP 2018 8688, por valor de \$94.874.955.302, del 10 de diciembre de 2018.

De otro lado, por solicitud de la Contraloría, fue entregado como soporte copia del memorando de la Directora Corporativa No. 2018 IE 9659 del 23 de noviembre de 2018, mediante el cual le solicita al Tesorero General, la Transferencia a la Tesorería Distrital de \$112.315.235.950 que corresponden a:

Cuadro 5
TRANSFERENCIAS TESORERÍA DISTRITAL

Cifras en millones	
Concepto	Valor
Recursos sobrecolateralización distrito	37.640.9
Rendimientos financieros en las cuentas del Patrimonio Autónomo titularización	41.317.8
Saldo recursos de transferencias administración central	11.685.1
Rendimientos titularización en cuentas TM-2017	1.037.2
Subtotal Transferencia	91.681.0
Rendimientos distrito vigencia 2017	20.634.2
Giro Tesorería Distrital	112.315.2
Rendimientos financieros titularización enero-octubre 2018	3.573.4
Total a girar Tesorería	115.888.6
Total Transferencias por rendimientos	66.562.6

Memorando de la Directora Corporativa No. 2018 IE 9659 del 23 de noviembre de 2018
Fuente: Equipo auditor Dirección Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Dentro del valor total de recursos transferidos a la Tesorería Distrital, por concepto de rendimientos financieros de recursos titularización, se estableció un valor de \$66.562.6 millones, como se evidencia en el cuadro, que incluso para la SDH, corresponden a rendimientos que debieron estar en poder de la Tesorería Distrital y no de TM, en cumplimiento de los Decretos de liquidación del presupuesto del Distrito, razón por la cual se determina que los argumentos de la administración no desvirtúan la observación y por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.1.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto los rendimientos generados con recursos del distrito en el proceso de Titularización



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

realizado por TRANSMILENIO S.A., durante las vigencias 2010 a 2016 fueron reinvertidos para cubrir otros compromisos.

De conformidad con la información obtenida en desarrollo del proceso auditor, se pudo establecer que durante las vigencias 2010 a 2016, los recursos del Distrito Capital utilizados en el proceso de titularización realizado por TRANSMILENIO S.A., originaron rendimientos por valor de \$21.985.3 millones, que fueron reinvertidos para cubrir otros compromisos, desconociendo lo señalado en los Decretos de liquidación de presupuesto de cada vigencia, con respecto de la obligación de consignarlos en la Tesorería Distrital en el término de tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación e incumpliendo también lo señalado en los Decretos, de no poderse pactar para adquirir compromisos diferentes.

Valoración de la respuesta

La administración en su respuesta TM 2019EE7800 del 17 de abril de 2019, recibida Contraloría bajo el radicado 1-2019-09852 del 17 de abril de 2019. En resumen señala que los recursos aportados por el Distrito al Convenio Nación-Distrito suscrito el 24 de junio de 1998, tienen carácter de destinación específica y que los rendimientos financieros de los recursos de titularización que ingresaron a la Empresa entre los años 2010-2016, fueron nuevamente utilizados en el rubro: *Gestión de Infraestructura del Transporte Público*, por el cual se ejecutaron todos los recursos provenientes del Convenio. Sin embargo, en los Decretos de Liquidación de presupuesto de las vigencias 2010 a 2016, se señala de manera expresa que los rendimientos generados por recursos del distrito, no se debían reinvertir para cubrir otros compromisos y corresponde a la autoridad disciplinaria calificar la conducta realizada por TRANSMILENIO S.A., al respecto.

Además ante solicitud de la Contraloría, la Empresa suministró copia el correo electrónico de la Subgerencia Económica del 4 de abril de 2019, donde remite al responsable de Presupuesto de TRANSMILENIO S.A., el valor a incluir en el presupuesto rendimientos subcuenta de gastos ya ingresados al presupuesto por valor de \$21.985.4 millones, procedentes de los recursos devueltos por la Fiducia Colombia por valor de total de \$281.201.1 millones. Información que confirma la inclusión de rendimientos en cubrimientos de otros gastos, contrario a lo señalado en los Decretos de liquidación de presupuesto. Por estas razones, se concluye que los argumentos no desvirtúan la observación y por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.1.3. Presupuesto de Ingresos

El presupuesto inicial de ingresos aprobado para la vigencia 2018, ascendió a \$3.891.366,4 millones, valor que frente al presupuesto inicial de la vigencia inmediatamente anterior, de \$3.369.517,6 millones, fue mayor en términos absolutos, en \$521.848.8 millones.

Por efecto de las modificaciones y ajustes presupuestales realizadas a lo largo de la vigencia fiscal 2018, que redujeron en \$1.029.031.6 millones, el presupuesto inicial, se determinó como presupuesto definitivo de ingresos un valor de \$2.862.334.8 millones, con una ejecución del 88,5% al recaudar \$2.533.125.1 millones, con un saldo sin comprometer y pendiente de recaudo por \$329.209.6 millones.

El presupuesto definitivo de ingresos de la vigencia 2018, mantuvo la tendencia de alta dependencia de los recursos provenientes de las transferencias de la administración distrital y correspondieron al 62,7%, esto es; \$1.682.748.6 millones, situación que llama la atención sobre la capacidad de la empresa de obtener recursos independientes del Distrito para su operación.

De conformidad con la muestra de la auditoría, en el presente aparte se analiza la razón del comportamiento del rubro:

Transferencias administración central vigencia, se aprobó en el presupuesto inicial con valor de \$1.727.514.7 millones y producto de los movimientos presupuestales se redujo en el 46,5%, es decir, en \$803.083.1 millones, estableciendo un presupuesto inicial de \$824.431.6 millones. No obstante, al cierre de la vigencia registró un recaudo acumulado de \$1.139.446.5 millones, por efecto de los recursos transferidos, en diciembre de este mismo año, así: \$100.000.0 millones, para apoyo institucional. Producto del Convenio de Cofinanciación⁹ Nación¹⁰-Distrito¹¹ No. 002 del 14 de noviembre de 2018, *para el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá- Troncales alimentadoras de la Primera Línea del Metro Bogotá, - Tramo I.*, la suma de \$687.444.9 millones, correspondientes al aporte del Distrito, recursos que en el marco de un acuerdo de Servicios suscrito entre la Dirección Distrital de Tesorería y TRANSMILENIO S.A., permanecen en la Secretaría Distrital de Hacienda.

⁹ CUYO VALOR SE ESTABLECIÓ EN \$4.685.097.9 MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2017.

¹⁰ APOORTE NACIÓN \$4.019.614.0 MILLONES PESOS CONSTANTES DE 2017, PROVENIENTES DE VIGENCIAS FUTURAS QUE INICIAN EN 2020 Y TERMINAN EN 2018.

¹¹ APOORTE DISTRITO \$665.483.9 MILLONES PESOS CONSTANTES DE 2017



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Proveniente del cupo de endeudamiento, se transfirieron de la administración central, también \$352.001,5 millones, con destino a la compra de predios de la Troncal Carrera 7, compra de predios extensión Caracas - Molinos Usme y Patios Zonales, recursos que; de acuerdo con la información obtenida en desarrollo del proceso auditor, se encuentran en cuenta a nombre de la Secretaría Distrital de Hacienda, en razón al Convenio de Servicios suscrito con Transmilenio.

3.1.1.4 Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversión

La ejecución presupuestal de gastos e inversión se ubicó en el 74.73%, al acumular compromisos por valor de \$1.935.234.9 millones, de los \$2.591.369.0 disponibles, dejando de comprometer \$656.134.0 millones, de la apropiación disponible. En tanto los giros solamente alcanzaron el 40.1%, acumulando \$1.039.700.9 millones, del total comprometido, comportamiento relacionado fundamentalmente, con el bajo nivel de giros en algunos proyectos de inversión y las transferencias antes mencionadas realizadas sobre el final de la vigencia que no presentaron giros.

A continuación, se analizan algunos proyectos seleccionados en la muestra de auditoría con el fin de conocer las razones de tales comportamientos.

Inversión

El rubro inversión de manera general durante la vigencia, presentó un presupuesto inicial de \$3.739.674.7 millones, que producto de las modificaciones presupuestales se redujo en -1.277.047.6 millones, generando una apropiación disponible de \$2.462.627.1 millones, sobre la cual se realizaron compromisos por valor de \$1.819.869.7 millones, es decir, una ejecución del 73.9%, girando de manera efectiva el 38.1%, equivalente a \$939.375.9 millones.

A continuación se busca establecer las razones del comportamiento del giro de los siguientes proyectos de inversión, acorde con parte de la muestra de auditoría.

Cuadro 6
COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL PROYECTOS DE INVERSIÓN

Cifras en millones							
Código	Nombre	Apropiación Inicial	Apropiación vigente.	Compromisos Acumulados	% Ejec.	Giros Acumulados	% Giros
1-8600	Gestión de la seguridad del Sistema de Transporte público gestionado por TM	31.329.000.0	35.536.1	35.535.6	100	13.822.8	38.9
2-8722	Operación y control del Sistema de Transporte público gestionado por TM	76.790.0	135.870.7	119.345.5	87.8	53.611.9	39.4



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Código	Nombre	Apropiación Inicial	Apropiación vigente.	Compromisos Acumulados	% Ejec.	Giros Acumulados	% Giros
3-8725	Gestión de Infraestructura del transporte Público (Recursos Convenio Soacha)	000.0	6.704.9	5.256.9	78.4	48.2	0.7

Fuente: Información Ejecución presupuestal de Gastos e Inversión a diciembre 2018.

Elaboró: Equipo auditor Dirección Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Dentro del total de compromisos del proyecto Gestión de la Seguridad, se encuentran contratos suscritos sobre los que no se realizaron mayores giros, dentro de los que se encuentra la suscripción del Contrato No 300-18, con la Unión Temporal TSC 2018 por \$12.829.3 millones, en julio de 2018, para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada requeridos por TRANSMILENIO S.A., sin que al cierre de la vigencia, se hubiese girado la totalidad del valor del contrato. Este presentó adición por \$4.700.0 millones.

Otro Contrato, suscrito en diciembre que no alcanzó a tener giros, se trató del No. 749-18, con la firma Grupo IS Colombia SAS, por valor de \$5.787.9 millones, con el *“objeto de contratar la implementación de los componentes de pedagogía y mediación social dirigidos a los usuarios, actores del sistema y a las comunidades priorizadas, con el fin de reducir la problemática de evasión y mejorar la convivencia y la seguridad en el sistema de transporte masivo gestionado por TM.”*

Proyecto Operación y Control

Según la información obtenida, la contratación que ampara este proyecto de inversión, incluye las actividades de interventoría integral del sistema, la prestación del servicio de aseo y cafetería para las instalaciones de estaciones sencillas, intermedias y portales de las fases I y III del sistema, entre otras múltiples actividades y contratación de prestación de servicios, donde se encuentra un volumen importante de contratación sobre el último trimestre de la vigencia 2018, que podría explicar el nivel de giros.

Gestión de Infraestructura – recursos Soacha.

El bajo nivel de giro de este proyecto se explica en que el 91,0%, del total de recursos comprometidos, se realizó en dos contratos en el mes de diciembre, a saber: Contrato 1289-2018, con el Consorcio GITS Soacha 2018, por valor de \$2.699.5 millones, cuyo objeto fue *la “formulación del estudio para la reestructuración técnica, legal y financiera del transporte público colectivo urbano e interurbano que opera al interior del municipio de Soacha”*.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El otro contrato, se suscribió igual al cierre de la vigencia, por valor de \$2.088.8 millones, con la firma Consorcio vías Soacha, a través del contrato 1288, cuyo objeto *“se definió como el Mejoramiento y/o rehabilitación de accesos viales a la autopista sur en la calle 58 bis, calle 55 y construcción de pompeyanos, barreras anti colados...”*

3.1.1.5 Cuentas por pagar

Al cierre de la vigencia 2017, se establecieron cuentas por pagar por valor de \$475.013.1 millones, donde el 97,4% de ellas, correspondió a inversión, equivalente a \$463.088.2 millones. En funcionamiento \$11.339.2 millones y propias de TRANSMILENIO S.A., \$76.431.3 millones, presentándose a lo largo de la vigencia liquidaciones por valor de \$585.7 millones.

Como aspecto relevante, se establece que las cuentas por pagar de IDU, al cierre de la vigencia 2017, alcanzaron un valor de \$379.413.6 millones, representando el 81.9% del total de cuentas pendientes de pago del rubro inversión. Durante la vigencia 2018, se alcanzaron pagos por \$186.018.5 millones, el 49.0%, quedando un saldo representativo pendiente de pago; \$193.395.0 millones. En este sentido, con el fin de mantener información veraz, coherente con una gestión administrativa adecuada, es necesario que TRANSMILENIO S.A., explore actividades de depuración de las cuentas por pagar determinadas con IDU.

En desarrollo del proceso auditor, si bien se pudo determinar que el área de Presupuesto, solicitó trimestralmente a las diferentes dependencias de la entidad, depuración de las cuentas por pagar, aún permanecen 106 cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2018, con valores inferiores a \$20, sobre las que es importante que TRANSMILENIO S.A., adelante una gestión eficaz de depuración en aras de no incurrir en desgaste administrativo y en pro de la veracidad de la información.

3.1.1.6. Vigencias futuras

Para la vigencia 2018, fueron aprobadas vigencias futuras por parte del CONFIS Distrital, por valor de \$3.369.140,7 millones, asignados a dos proyectos de inversión, a saber: Operación y Control del sistema de transporte público y Gestión de Infraestructura del Transporte Público.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 7
VIGENCIAS FUTURAS APROBADAS Y COMPROMETIDAS EN 2018

Cifras en millones

VALOR TOTAL	VIGENCIAS APROBADAS	VALOR POR VIGENCIAS	CONCEPTO	PROYECTO INVERSIÓN	VALOR COMPROMETIDO	VALOR PAGADO
-	2.016	1.247,4	Realizar la interventoría integral del sistema	operación y del control sistema transporte público	1.247,4	8.315,8
6.702,6	2.017	3.565,0			3.707,6	
	2.018	3.137,7			3.360,8	
-	2.017	7.857,1	Contratar la prestación del servicio de aseo y cafetería para las instalaciones de las estaciones sencillas, intermedias y portales que forman parte de las fases i y iii del sistema Transmilenio, calle sexta y extensión autopista norte y sistemas de transporte complementario.	operación y del control sistema transporte público	18.413,1	18.413,1
10.556,0	2.018	10.556,0			-	
-	2.017	252,8	Prestación del servicio de comunicaciones del personal en vías	operación y del control sistema transporte público	252,8	816,9
1.216,2	2.018	667,1			687,1	
-	2.019	549,1			582,5	
-	2.017	159,4	Contratar el servicio por demanda de plataforma tecnológica en la nube "cloud computing"	operación y del control sistema transporte público	159,4	559,1
1.016,3	2.018	503,1			518,2	
	2.019	513,2			507,9	
3.229.857,4	2.018	-	Contrato de concesión cuyo objeto es el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de provisión de flota.	operación y del control sistema transporte público	-	0
	2.019	164.514,2			116.948,9	
	2.020	297.586,7			275.322,8	
	2.021	325.457,4			310.972,5	
	2.022	325.457,4			311.007,7	
	2.023	325.457,4			310.972,5	
	2.024	325.457,4			309.360,8	
	2.025	325.457,4			291.127,6	
	2.026	325.457,4			291.127,6	
	2.027	325.457,4			291.241,3	
	2.028	489.554,7			443.639,2	
-	2.018	3.649,7	Construcción de la ampliación del portal tunal del sistema Transmilenio en la ciudad de Bogotá D.C. (obra e interventoría)	gestión de infraestructura del transporte público (recursos sitp)	3.649,7	0
29.983,4	2.019	29.983,4			14.684,3	
-	2.018	8.952,6	Construcción de la ampliación de la zona de estacionamiento y mantenimiento en el patio portal Américas y obras complementarias (obra e interventoría)	gestión de infraestructura del transporte público (recursos sitp)	8.952,6	0
35.778,0	2.019	35.778,0			30.755,4	
-	2.018	4.649,0	Estudios, diseños y construcción de las obras complementarias para el mejoramiento de la operación de estaciones del sistema Transmilenio	gestión de infraestructura del transporte público (recursos sitp)	4.649,0	0
40.344,5	2.019	40.344,5			18.962,4	



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

VALOR TOTAL	VIGENCIAS APROBADAS	VALOR POR VIGENCIAS	CONCEPTO	PROYECTO INVERSIÓN	VALOR COMPROMETIDO	VALOR PAGADO
			- grupo iii, en Bogotá D.C. (estudios e interventoría)			

Fuente: información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

Del total de recursos aprobados como vigencias futuras, el 96,3 %, esto es \$3.245.783.5 millones, fueron asignados al proyecto de Operación y Control del sistema de Transporte público, para atender compromisos por 10 años, desde 2019 a 2028. De este valor el 99.5% (\$3.229.857.4 millones) se destinaron al Contrato de concesión cuyo objeto es el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de provisión de flota.

Recursos mediante los cuales “el concesionario de provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la flota, (ii), haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las licencias y permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la flota en el registro distrital automotor; (v) vincule la flota al sistema transmilenio; (vi) entregue la flota a TMSA para su operación en el sistema transmilenio; y (viii) desvincule la flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA”.

El 3.1% del valor de las vigencias futuras se utilizó para atender compromisos relacionados con la construcción de la ampliación del portal tunal del sistema Transmilenio en la ciudad de Bogotá D.C. (obra e interventoría), construcción de la ampliación de la zona de estacionamiento y mantenimiento en el patio portal Américas y obras complementarias (obra e interventoría) y estudios, diseños y construcción de las obras complementarias para el mejoramiento de la operación de estaciones del sistema Transmilenio - grupo iii, en Bogotá D.C. (estudios e interventoría), por valor de \$106.105.9 millones para las vigencias 2018 y 2019.

3.1.1.7. Control Fiscal Interno

3.1.1.7.1 Hallazgo administrativo por cuanto se utiliza como soporte de las Resoluciones de modificación presupuestal el formato “Solicitud de Modificación Presupuestal” código R-SE-009 Diciembre 2013, no actualizado con la información del Procedimiento “Gestión de Información Financiera y Contable”, y que presenta diferentes vistos buenos, sin que se encuentra uniformidad en este sentido y en el proceso, se registra el codificado R-DA-095, aprobado el 22 de junio de 2018.

El área de presupuesto aplica en su labor el apego a diferentes procedimientos en el marco del Proceso denominado: “Gestión de Información Financiera y Contable”, no obstante, con relación al formato “Solicitud de Modificación Presupuestal”,



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

observado en los documentos soporte de las resoluciones de aprobación de las modificaciones al presupuesto de la vigencia 2018, se encuentra el documento con la Codificación R-SE-009 Diciembre 2013, el cual en algunas oportunidades registra tres firmas, a saber: Jefe área solicitante, Vo. Bo. Subgerente General y Vo. Bo. Director Corporativo, sin embargo, en otras oportunidades solo registra dos (2) firmas y en otros casos más de cuatro (4).

Al consultar el proceso, se encuentra el formato codificado *R-DA-095 Formato Solicitud de Modificación Presupuestal*, modificado el 22/06/2018, que no es el usado en los soportes de las resoluciones de modificación de la vigencia en evaluación. En síntesis esta situación pone de manifiesto debilidades en el sistema de gestión y señala también falta de efectividad con respecto a utilizar los documentos debidamente actualizados del proceso.

Valoración de la respuesta

La administración en su respuesta TM 2019EE7800 del 17 de abril de 2019, recibida Contraloría bajo el radicado 1-2019-09852 del 17 de abril de 2019, acepta la observación y señala que la incluirá en el Plan de Mejoramiento y actualizará el procedimiento correspondiente e informará a las diferentes dependencias de la Empresa la utilización del último formato vigente. Los argumentos presentados por la administración, confirman la observación, por tanto se configura como hallazgo administrativo y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.1.8 Rendición de la Cuenta

De conformidad con las Resoluciones 011 de 2014, 033 de 2016 y 009 de 2019- relacionadas con la presentación, verificación, análisis y actualización de la cuenta; se realizó muestra selectiva de los meses de febrero, julio, septiembre y diciembre de 2018 y febrero de 2019, en donde se pudo establecer la oportuna presentación de los formatos CB0003- Ejecución cuentas por pagar de la vigencia anterior, CB0104- Seguimiento a ejecución de reservas u obligaciones por pagar, CB0126 relación registros presupuestales por rubro, CBN 1093 - Informe modificaciones al presupuesto de ingresos, gastos e inversión, CB0127 reporte de vigencias futuras y CBN 1001 – Programa anual mensualizado de caja –PAC; donde se evidencia en cada mes de la muestra que adjuntan los archivos que soportan los registros correspondientes.

Concepto presupuestal



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Evaluada la documentación objeto de auditoría, incluidos sus registros de ejecución y reporte de información, se concluye que la gestión presupuestal de la Empresa TRANSMILENIO S.A., durante la vigencia 2018, se ajusta a la normatividad vigente, excepto por lo observado en los numerales 3.1.1.2.1, 3.1.1.2.2 y 3.1.1.7.1, que señalan aspectos susceptibles de mejora en el área de presupuesto y las demás áreas que le suministran información.

3.1.2. Factor Estados Financieros

La información de este componente con corte a 31-12-2018, fueron remitidos y puestos a disposición de este Ente de Control, por medio del aplicativo SIVICOF de rendición de la cuenta el 19 de febrero de 2019.

Los resultados de la evaluación realizada a los soportes, registros y saldos contables de TRANSMILENIO, S.A., a 31 de diciembre de 2018, de los siguientes rubros: Inversiones e instrumentos derivados, Cuentas por cobrar – Otras cuentas por cobrar, Otros activos – Recursos entregados en administración, Cuentas por pagar – Créditos judiciales, Provisiones – Litigios y demandas – Provisiones diversas, Otros recursos recibidos en administración y Gastos operacionales – Generales.

3.1.2.1 Inversiones e Instrumentos Derivados

Cuadro 8
INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ

Cifras en millones

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
12	Inversiones e Instrumentos Derivados	22.952,0	19.011,7
	Corriente	22.792,0	18.931,7
1223	Inversiones Administración de Liquidez	17.935,6	18.931,7
122302	Certificados de depósito a término	17.935,6	18.931,7
12230201	CDT valor nominal	17.568,9	18.614,4
12230202	CDT valor rendimientos	366,7	317,3
1224	Inversiones Administración de Liquidez al costo	4.856,4	0,0
	No Corriente	160,0	80,0
1224	Inversiones Administración de Liquidez al costo	80,0	80,0
12241301	Empresa Bogotá Metro S.A.	80,0	80,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

El saldo a 31-12-2018, era de \$19.011,6 millones, en el 2017, ascendió a \$22,952 millones, valor que representa el 2,24% del total de los activos, representado por



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

certificados de depósito a término, cuyo valor nominal era de \$18.614,4 millones y sus rendimientos por \$317,3 millones y la inversión en acciones de la Empresa Metro de Bogotá S.A., por \$80 millones.

Una vez revisados los flujos de rendimientos de las inversiones en CDT, del año 2018, se encontraron correctamente registrados y de acuerdo con la normatividad vigente.

3.1.2.2. Cuentas por Cobrar

Cuadro 9
CUENTAS POR COBRAR

Cifras en millones

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
13	CUENTAS POR COBRAR	169.252,1	294.041,1
	Corriente	169.067,3	293.873,5
1317	Prestación de servicios	1.996,7	2.619,1
1324	Transferencias y subvenciones por cobrar	54.820,0	0,0
1327	Arrendamiento operativo	0,0	0,0
1328	Avances y anticipos entregados	0,0	0,0
1329	Anticipos O Saldos A Favor Por Impuestos Y Contribuciones	0,0	0,0
1330	Recursos Entregados en Administración	0,0	0,0
1384	Otras cuentas por cobrar	112.250,6	291.254,4
	No Corriente	184,8	167,6
1381	Depósitos Entregados en Garantía	0,0	
1385	Cuentas de Dificil Recauda	2.601,3	2.613,3
1386	Deterioro Acumulado (Cr)	-2.416,5	-2.445,7

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

En el año 2017, el saldo de la cuenta era de \$169.252,1 millones, en el 2018, ascendió a \$294.041,1 millones, el aumento de \$124.789 millones, se origina principalmente en el incremento del valor de las otras cuentas por cobrar por concepto de las transferencias para respaldar los proyectos de infraestructura, por \$188.064 millones. El valor de las cuentas por cobrar en el 2018, representa el 14.30% del total de los activos.

Se seleccionaron los rubros correspondientes a Otras cuentas por cobrar, por concepto de recursos del Fondo de Estabilidad Tarifaria – FET y transferencias para discapacitados por su representatividad en la cuenta en mención; una vez realizada



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

las revisiones correspondientes y aclaradas las dudas e inquietudes que surgieron durante el proceso, no se encontraron inconsistencias en sus registros.

3.1.2.3. Otros Activos – Recursos Entregados en Administración

Cuadro 10
RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN

Cifras en millones

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
19	OTROS ACTIVOS	87.636,5	1.123.384,5
	Corriente	75.811,9	1.107.730,4
1905	Bienes y servicios pagados por anticipado	429,0	988,3
1906	Avances y anticipos entregados	7.967,3	7.741,4
1907	Anticipos O Saldos A Favor Por Impuestos y Contribuciones	8.031,3	12.752,6
1908	Recursos entregados en administración	59.384,3	1.086.248,1
	No Corriente	11.824,6	15.654,1
1909	Depósitos entregados en garantía	59,1	59,1
1951	Propiedades de inversión	1.517,3	1.517,3
1970	Intangibles	7.820,8	6.620,4
1975	Amortización Acumulada De Intangibles (CR)	-6.105,4	-3.494,2
1985	Impuesto diferido	8.532,8	10.951,5

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

El saldo a 31-12-2017, fue de \$87.636,5 millones, en el 2018, llegó a \$1.123.384,5 millones, valor que representa el 54,62% del total de los activos, aumentando \$1.035.748 millones, derivado esencialmente por el incremento del saldo de los recursos entregados en administración, en \$1.026.863,8 millones. Los rubros con saldo más significativo en el 2018, fueron Recursos entregados en administración con \$1.086.248,1 millones y anticipos o saldos a favor por impuestos y contribuciones, con \$12.752,6 millones.

En el año 2018, se aprobaron recursos para infraestructura en el marco del convenio 20 de 2001, por \$352.001,5 millones y recursos del Convenio Troncales Alimentadoras, PLMB, por \$687.444,9 millones.

3.1.2.4. Cuentas por pagar – Créditos Judiciales



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 11
CUENTAS POR PAGAR CRÉDITOS JUDICIALES

Cifras en millones

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
24	CUENTAS POR PAGAR CREDITOS JUDICIALES	0,0	23.930,2
246002	Sentencias	0,0	0,0
246003	Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales	0,0	23.930,2

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

El saldo a 31-12-2017, era de \$0, en el 2018, fue de \$23.930,2 millones, sin embargo, durante el periodo se presentaron pagos de sentencias judiciales y laudos arbitrales, así:

Cifras en millones

Beneficiario	Valor
ETMA	12.273,3
Consorcio INTERCOL	624,5
Citimovil	4.120,6
Somos k	982,5
Total	18.000,9

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

Así mismo, se causaron otros dos laudos arbitrales: uno con TRANZIT, por \$14.577,9 millones y otro con MASIVO CAPITAL, por \$9.352,2 millones. Lo anterior se ha convertido en una situación reiterativa, producto de las falencias que se presentan en la contratación que suscribe la empresa.

3.1.2.5. Provisiones

Cuadro 12
PROVISIONES – LITIGIOS Y DEMANDAS Y DIVERSAS

Cifras en millones

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
27	Provisiones	177.396,8	225.107,8
2701	Litigios y Demandas	163.333,1	185.310,3
270103	Administrativas	163.295,0	181.352,8
270105	Laborales	38,1	3.957,5
2790	Provisiones diversas	14.063,7	39.797,5
279015	Mecanismos alternativos de solución	14.063,7	39.797,5

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El saldo a 31-12-2017, era de \$177.396,8 millones, en el 2018, fue de \$225.107,8 millones, valor que representa el 11.06% del total de los pasivos. El valor más representativo está dado por los procesos administrativos que suman \$185.310,3 millones, los cuales aumentaron \$18.057,8 millones, respecto del valor del año anterior; así mismo, los laborales que presentaban un saldo de \$38,1 millones, en el 2017, aumentaron su valor en \$3.919,4 millones, que corresponden a la negociación de la convención colectiva de la vigencia 2016-2019, en la cual se estimó un valor a pagar de \$3.940 millones y finalmente, en provisiones diversas que presentaban un saldo de \$14.063,7 millones, en el 2017 y que incrementaron su valor en el 2018, en \$25.733,8 millones.

Al final del periodo se encontraron 244 procesos con fallo en primera instancia y 45 con fallo en segunda instancia, de los cuales 31 tienen fallo favorable, 8 con fallo desfavorable y 6 que no tienen la descripción si existe un fallo favorable o desfavorable. Además, existe un proceso en instancia 3, favorable (casación).

3.1.2.5.1 Hallazgo Administrativo por disparidades entre la Calificación del Riesgo en el SIPROJ de Algunos Procesos y el estado reportado por la Empresa.

Comparado el estado de los procesos judiciales a 31-12-2018, reportados por la empresa mediante respuesta a la solicitud de información 3-2019-01363 del 21-01-2019, radicados TRANSMILENIO S.A., 2019ER1706 y 2019ER1756, frente al estado que presenta en el SIPROJ, donde la calificación del riesgo de algunos procesos, presenta disparidades, que pueden significar diferencias en el cálculo de la provisión de \$77,6 millones, descritos de la siguiente manera:

El proceso 2013-00421, en la información del SIPROJ, no se ha proferido fallo en segunda instancia, sin embargo, en el listado que fue reportado por la empresa aparece como si estuviera fallado en segunda instancia y además se calificó con riesgo medio, siendo presuntamente alto, el valor de la provisión es de \$56.1 millones.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE7800 del 17 de abril de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-09852 del 17 de abril de 2019. Se acepta de manera parcial los argumentos de la Empresa en los procesos: 2017-00035 y 2012-00144.



Respecto al proceso 2013-00421, se hace una descripción de lo realizado por el Abogado en la defensa de los intereses de la empresa, lo cual no se ha cuestionado, los argumentos expuestos ratifican que a diciembre 31 de 2018, no se había proferido un fallo en segunda instancia en contra de la empresa, situación que indica que el riesgo posiblemente no era alto y por ende calificado como probable para que el sujeto de control tenga que desprenderse de recursos para cubrir la obligación. La respuesta de la Entidad, no desvirtúa la observación.

El proceso 2017-00788, en el SIPROJ aparece fallado en primera instancia, sin embargo, en el reporte de la empresa aparece como fallo en segunda instancia en contra, el valor de la provisión es de \$1,9 millones. La empresa argumenta que no importa si es primera o segunda instancia, lo que interesa es la valoración que se le da al riesgo, sin embargo, no se explica por qué existe la diferencia entre el estado y el reporte enviado a este sujeto de control, por tanto no desvirtúa la observación.

En el proceso 2011-00112, se presenta por parte de TRANSMILENIO S.A, el día 10 de diciembre de 2018, los alegatos de conclusión en segunda instancia, aún no se puede cualificar como desfavorable y el riesgo se encuentra calificado como medio, cuando se trata de un riesgo presuntamente alto, el valor de la provisión es de \$11,4 millones, el proceso en mención, tiene fallo en primera instancia en contra en el SIPROJ, lo cual se ratifica en la respuesta, sin embargo, el listado que muestra el estado de los procesos a 31-12-2018 lo presenta con fallo en segunda instancia desfavorable, es decir no coincide la información, por tanto, la respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación.

En el proceso 2010-00365, el reporte de la empresa indica que tiene fallo en segunda instancia desfavorable, sin embargo, en el SIPROJ se encuentra al despacho para sentencia de segunda instancia desde el 26-09-2018, es decir, aún no se ha generado un fallo en segunda instancia, el valor de la provisión es de cero. Los argumentos expuestos por la empresa ratifican que existe un fallo en primera instancia, así como el SIPROJ, sin embargo, el listado de reporte del estado de los procesos remitidos por la empresa lo muestra con fallo desfavorable en segunda instancia, lo cual no es cierto y nuevamente no coincide la información por esta razón, la respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación.

En el proceso 2015-00815, que en el SIPROJ se encuentra al despacho, en segunda instancia, aún no se ha fallado en segunda instancia, sin embargo, se clasificó en el reporte de la empresa como fallo en segunda instancia, a pesar de no haberse proferido la sentencia y el riesgo fue valorado como medio, siendo presuntamente alto, el valor de la provisión es de \$8,2 millones. La empresa



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

argumenta que no importa si es primera o segunda instancia, lo que interesa es la valoración que se debe tener en cuenta es la valoración del riesgo, sin embargo, no se explica por qué existe la diferencia entre el estado y el reporte enviado a este sujeto de control, por tanto no desvirtúa la observación.

Lo anterior, infringe lo establecido en el artículo 6 de la Resolución 353 de 2016, emitida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, originado por la falta de previsión para emitir la información de la valoración del riesgo de los procesos judiciales.

En virtud a que TRANSMILENIO S.A, no desvirtúa la observación en los procesos mencionados, se configura como hallazgo administrativo y se deberá incluir en el plan de mejoramiento que presente la Entidad.

3.1.2.6. Otros Pasivos - Recursos recibidos en administración

Cuadro 13
RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN

Cifras en millones

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
29	OTROS PASIVOS	861.372,3	1.732.868,7
2902	Recursos Recibidos en administración	810.744,9	1.660.412,7
2903	Depósitos Recibidos en Garantía	638,3	443,4
2918	Pasivos impuestos diferidos	357,0	0,0
2990	Otros pasivos diferidos	49.632,1	72.012,6

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

En el año 2017, el saldo fue de \$861.372,3 millones, en el año 2018, es de \$1.732.868,7 millones, aumentando su valor en \$871.496,4 millones, producto del incremento del rubro recursos recibidos en administración que presentaron incremento por la aprobación de recursos del Convenio de Troncales Alimentadoras por \$687.444,9 millones, aumento de la gestión de infraestructura que pasaron de \$340.032,8 millones, en el 2017, a \$557.197,5 millones, en el 2018, los recursos del diferencial tarifario presentan saldo de \$100.000 millones, mientras el año anterior tenían saldo cero.

3.1.2.7. Gastos Operacionales – Gastos Generales



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 14
GASTOS DE OPERACIÓN - GENERALES

Cifras en millones

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2017	Saldo a 31-12-2018
5	GASTOS OPERACIONALES	171.166,8	240.210,8
51	Administración	148.840,8	205.520,1
5101	Sueldos Y Salarios	21.646,6	22.937,3
5102	Contribuciones Imputadas (incapacidades)	258,0	204,0
5103	Contribuciones Efectivas (seguridad social, caja de compensación, riesgos profesionales)	5.179,1	5.507,4
5104	Aportes Sobre La Nómina SENA, ICBF)	650,3	717,2
5107	Prestaciones sociales	9.628,4	10.377,3
5108	Gastos de personales diversos	1.730,5	1.843,1
5111	Generales	105.486,3	161.680,9
5120	Impuestos, Contribuciones Y Tasas	4.261,6	2.252,9
53	Deterioro, Depreciaciones, Agotamiento, Amor. Y Provisión	20.485,4	33.705,3
5347	Deterioro de cuentas por cobrar	1.410,2	40,3
5350	Deterioro de inventarios	4.213,8	61,7
5360	Depreciación Propiedades, Planta y Equipo	1.494,9	2.530,2
5366	Amortización de Activos Intangibles	998,2	1.466,8
5368	Provisión Litigios y Demandas	2,1	5.330,7
5373	Provisión Litigios y Demandas	12.366,2	24.275,6
58	OTROS GASTOS	1.840,6	985,4
5802	Comisiones	0,0	0,1
5804	Financieros	109,5	159,6
5822	Impuesto a las ganancias diferidos	946,6	460,0
5890	Gastos Diversos	583,9	314,9
5895	Devoluciones, rebajas y descuentos	200,6	50,8

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

En el 2017, presentaban saldo de \$171.166,8 millones, en el 2018, de \$240.210,8 millones, aumentando \$69.043,9 millones, el cual se debe principalmente al incremento en los rubros de gastos generales en \$56.194,6 millones, la provisión de litigios y demandas en \$5.328,6 millones y las provisiones diversas en \$11.909,4 millones, entre los más sobresalientes.

La conformación en el 2018, fue de la siguiente manera: Gastos de administración \$205.520,8 millones, Gastos por Deterioro, Depreciaciones, Agotamiento, Amortización y Provisiones \$33.705,3 millones y Otros Gastos \$985,4 millones.

En el año 2018, los rubros más relevantes dentro de los gastos generales son los siguientes:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CUENTA	DESCRIPCION	2018	%
511179	HONORARIOS	60.934,10	37,70%
511113	VIGILANCIA Y SEGURIDAD	18.392,00	11,40%
511149	SERVICIO ASEO/CAFET/RESTAURANTE	17.320,50	10,70%
511173	INTERVENTORÍAS, AUDITORÍAS Y EVALUACIONES	16.904,80	10,50%
511132	DISEÑOS Y ESTUDIOS	9.623,30	6,00%

Fuente: información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

Se puede observar, que el rubro que mantiene su mayor representatividad, es el de honorarios en el año 2017 y 2018, con un aumento de más del 200% y una participación de más del 37% del total de los gastos generales; los cuales de acuerdo a las notas de los estados financieros, dichos gastos se encuentran divididos en administración y operación, en donde el concepto con mayor participación, son los Honorarios Sostenibilidad del SITP, Evasión, Contratistas de apoyo, en los gastos operacionales y los demás con menor participación.

3.1.2.8. Rendición de la Cuenta

Revisados los reportes de información que TRANSMILENIO, S.A., presentó en el SIVICOF, correspondiente al periodo 2018, se determinó que dio cumplimiento en la forma, término y métodos establecidos en las Resoluciones No. 011 de 2014, 004 y 023 de 2016, 020 de 2018 y la Circular 001 de 2018, expedidas por la Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.9. Evaluación del Sistema de Control Interno

El proceso contable se realiza con base en el Manual para la gestión contable emitido mediante la Resolución 2015 de 2018, el cual contiene los procedimientos, políticas, principios, metodología y responsables de la preparación, presentación y publicación de los estados financieros, este manual tiene en cuenta la reglamentación de la Contaduría General de la Nación, especialmente la Resolución 414 de 2014 y demás normas que la regulan. Además cuenta con un Manual para facturación y cartera, Manual de impuestos, Manual para la gestión de tesorería y Manual de inventarios. Adicionalmente, cuenta con el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, emitido mediante la Resolución 162 de 2018.

Se realizan conciliaciones bancarias, de operaciones recíprocas, de ingresos operativos por participación en el sistema. Así mismo, se publicaron los estados financieros mensuales y trimestrales de 2018, el presupuesto aprobado y la ejecución de ingresos y gastos de todo el periodo.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los registros contables se realizan en el sistema JSP7, la información contenida en los comprobantes, corresponden con la de los libros de contabilidad.

Contingencias

En las últimas dos vigencias se detectaron pagos por concepto de laudos arbitrales así: en el año 2017, se cancelaron \$50.552 millones, a los concesionarios Somos K y Transmasivo por \$22.660,6 millones y \$27.891,4 millones respectivamente y en el 2018, se pagaron \$18.000,9 millones.

Adicionalmente, en cuanto a contingencias judiciales, las provisiones durante el 2018, ascendieron a \$225.107,7 millones, que corresponden a 16 procesos con fallo en contra de la empresa y en cuentas de orden acreedoras, se registraron los procesos en contra calificados como posibles, por valor de \$1.685.390,9 millones, conformado por cuatro civiles por valor de \$179,9 millones, 90 laborales que sumaron \$1.207,9 millones, 175 administrativos, que ascendieron a \$1.519.136,8 millones y seis otros litigios \$164.866,2 millones. Lo descrito anteriormente, no obstante, que la empresa hace el esfuerzo para defender los intereses del distrito, tiene un riesgo potencial por la pérdida de las demandas judiciales y laudos arbitrales, producto de las deficiencias que se vienen presentando en la contratación y que no solo vienen minando los recursos de los proyectos de inversión y el presupuesto de la entidad, sino que al futuro de persistir esta situación, afecta las finanzas de la empresa.

3.1.2.10. Gestión Financiera

Cuadro 15
INDICADORES FINANCIEROS ULTIMOS CINCO AÑOS

Cifras en millones					
Indicador	2018	2017	2016	2015	2014
Capital de Trabajo	-16.927,5	10.649,9	-17.602,60	416.611,00	504.799,00
Razón corriente	0,99	1,01	0,98	2,4	2,4
De Endeudamiento					
Nivel de endeudamiento	98.92%	96,00%	95.83%	30.73%	31.97%
Concentración de deuda C. P.	100,0	95,98%	99.88%	99.97%	99.97%
De Rentabilidad					
Caja Operacional EBITDA	7.620,8	3.825,70	21.178,00	-1.923,00	22.509,00
Margen operacional de caja EBITDA	3,57	2,50	13,1	-1,61	17.21
Margen Neto	6,42	9,0	2,0	-13,55	3,29

Fuente: información elaborada por el Equipo Auditor



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Respecto al comportamiento de las cuentas de resultados, es de aclarar que los ingresos indican que la empresa no es autosostenible, puesto que los ingresos operacionales en el 2018, se componen de la venta de servicios, por 135.505,8 millones, que equivalen el 63.43%, las transferencias \$77.620,8 millones, que representan el 36.34% y venta de bienes \$494,7 millones, que corresponden el 0.23%; los gastos operacionales en el periodo 2018, fueron de \$235.284,4 millones, lo cual da como resultado una pérdida operacional de \$26.083,5 millones, sin embargo, se presentó una utilidad no operacional de \$12.359,3 millones, que disminuye esa pérdida. Mientras los ingresos operacionales se incrementaron de 2017 a 2018, en \$60.861,9 millones, al pasar de \$152.759, a millones a \$213.621,3 millones, los gastos operacionales aumentaron \$69.049,4 millones, en 2017 su saldo era de \$166.235 millones y en el 2018 de \$235.284,4 millones.

Sobre el saneamiento contable, es importante señalar que TRANSMILENIO efectuó la depuración cuando realizó la conversión del plan general de contabilidad pública a los estándares internacionales en la vigencia 2015, como lo establece la Resolución 414 de 2014.

3.2. CONTROL DE GESTIÓN

La evaluación de la gestión fiscal de TRANSMILENIO S.A., comprende la aplicación de los diferentes sistemas de control con el fin de determinar si la gestión fiscal se realizó cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y economía; emitir el pronunciamiento en términos del fenecimiento y el concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno.

3.2.1. Control Fiscal Interno

Producto de la revisión a la gestión contractual, se encontraron debilidades relacionadas con la estructuración del análisis de sector y los estudios de mercado como soporte de los estudios previos, lo que atenta presuntamente con el principio de planeación en la contratación estatal del sujeto de control, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 15 del Decreto 1510 de 2013, Art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 2015 y demás normas concordantes.

Aunado a lo anterior, se evidenció la utilización de la contratación directa a través de la figura de convenios y/o contratos interadministrativos para justificar el uso de los recursos públicos, sin la utilización de los procesos de selección a través de convocatorias públicas.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Deficiencias en la etapa precontractual presentándose improvisación en la elaboración de los estudios previos producto de una deficiencia planeación administrativa y presupuestal.

Se vulneran los principios de oportunidad y transparencia en la actualización de los instrumentos de planificación para la contratación estatal, tales como el Manual de Interventoría y Contratación, en el marco de la ley de Transparencia.

La estructuración de los estudios de mercado se encuentran desactualizados, pertenecientes a vigencias no próximas al desarrollo del proceso de selección, sin que consten datos estadísticos del análisis de sector e información proveniente de otras entidades, cuya información se requiere para la caracterización de la oferta, la demanda de transporte Bogotá, así como la proyección de los elementos o provisión de buses que se requiera en desarrollo de las necesidades de la ciudad que se pretendía satisfacer con los procesos de selección LP 001 y 002 de 2018.

La entidad presenta deficiencias en la publicación de la información en el SECOP I de la totalidad de la documentación correspondiente al convenio 509 de 2017, especialmente de las etapas de ejecución y liquidación, esto originado, en la falta de previsión de los encargados del proceso, en cumplimiento del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, el artículo 3 del Decreto 4170 de 2011 y el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013.

La falta de una estructura económica, financiera, técnica, administrativa y legal que involucre información verificable, siendo este documento Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado por la FDN y TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2018, el cual no cuenta con el soporte administrativo debidamente elaborado y publicado en el SECOP II, pues se encuentra en un cuarto de datos de referencia, no vinculante para los sujetos que se encuentran inmersos en los procesos de selección, ni a la entidad, ya que no forma parte integral de los estudios previos.

Igual situación, que enmarca la presunta violación al principio de planeación, se presentó en la utilización de mecanismos de consulta, paralelos a la plataforma transaccional SECOP II, denominados cuarto de información de referencia, los cuales asocian links de consulta: Licitación TMSA-LP 001 de 2018: <http://35.185.45.197/ficheros/> - Licitación TMSA-LP 002 de 2018: <http://35.231.68.34/ficheros/>, cuyo contenido no vincula y no forma parte de los



pliegos de condiciones, ni de los contratos de concesión suscritos en el marco de los procesos de selección TMSA-LP-001 DE 2018 y TMSA-LP-002 DE 2018.

En el proceso de selección TMSA-LP-001 de 2018, TRANSMILENIO S.A., se vinculó por parte del mismo, presupuesto proveniente de las vigencias futuras excepcionales para la financiación de la provisión de la flota, siendo el Ente Gestor usufructuario de ésta y utilizó mecanismos administrativos de retoma de flota sin que tenga facultad de disposición para ello, dejando en manos de un privado el dominio material y jurídico de la flota como nudo propietario, con la facultad de disponer de ella, lo cual resulta riesgoso, así como de quienes realizan la financiación de la misma (Banca nacional o internacional), quienes pueden tomar posesión por los incumplimientos en los compromisos financieros del concesionario adjudicatario, generando un poder ostensible en manos de terceros del manejo del sistema SITP, monopolizando por parte de los concesionarios la prestación del servicio público esencial para el Distrito Capital; convirtiéndose el sujeto de control simplemente en un mero tenedor de la flota, desconociendo las funciones propias como ente gestor del sistema, sin facultades de disposición de la misma, deslegitimando el procedimiento administrativo de retoma de la flota, pues el control sobre estos bienes no se encuentra en el marco de las causales exorbitantes de la administración consagradas en el artículo 14 de la ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

La administración distrital con los recursos del presupuesto, se constituye en garante de las obligaciones de terceros denominados concesionarios que proveen la flota a través de la utilización de las vigencias futuras excepcionales, debido a los requerimientos financieros de la banca, con justificaciones poco estructuradas sobre el componente zonal y no troncal, objeto de las convocatorias públicas, generando remuneraciones sobre el costo del activo, los costos y gastos en los que el agente de provisión incurra, así como la rentabilidad del agente, sin que el ente gestor ostente la calidad de propietario de la flota, sino un mero tenedor de la misma, como garante del privado que provee la flota y sin facultades de disposición provenientes del derecho de propiedad.

Utilización del proceso de selección LP-002-2018 y de contratos de concesión destinados a la operación fruto de esta convocatoria para la ejecución de obra pública, sin exigir los requisitos habilitantes para su selección y sin tener la competencia establecida en la ley, por ser esto, una función del IDU y no de TMSA, tal y como lo establece el Numeral 1 del Artículo 2 de la Ley 310 de 1996, más no la construcción de infraestructura física del sistema de transporte y para tal efecto se tiene suscrito el Convenio 020 de 2001 con el IDU.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Utilización por parte del sujeto de control de los mecanismos para la exclusión de los concesionarios del Sistema que van más allá de sus facultades administrativas sancionatorias de retoma de la flota y violentan los principios constitucionales de legalidad y el debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Utilización de los contratos de concesión relativos a la provisión de flota, cuando éstos no tienen las características legales consagradas en la Ley 80 de 1993, respecto de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros para el Distrito Capital, es decir, quien provee la flota, no presta el servicio público mencionado, a contrario sensu realiza una actividad eminentemente económica, de financiamiento y compra de bienes muebles (flota) para que otro denominado operador concesionario, en el marco del control de la flota, cuyo uso ha sido transferido por TRANSMILENIO S.A., los destine para la prestación de este servicio, sin que del proceso de provisión se derive consecuentemente su prestación.

En los contratos de provisión de flota, no se incluyó el pacto de la cláusula de reversión, quedando en manos de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes su inclusión, desconociendo la erogación en que incurre el Estado para la cancelación del activo y como garante ante quienes financian la misma, resulta consecuente que exista una retribución en favor del Estado, por la inversión proyectada con las vigencias futuras excepcionales, con la cual se garantizara la prestación del servicio en pro del interés general de los habitantes del Distrito Capital, pues se trata de bienes estatales afectos a la prestación del servicio y pertenece a la esencia misma de estos contratos, en el marco de lo preceptuado en los artículos 14 numeral 2º, 19 de la ley 80 de 1993.

En los contratos de concesión de provisión de flota, se incluyó la comisión de éxito en favor de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, sin justificación técnica y legal que así lo determine, quien estructuró los documentos precontractuales de las licitaciones 001 y 002 de 2018, la cual no tiene vínculo contractual con el sujeto de control en virtud de un convenio interadministrativo, ni se evidenció la planeación previa de lo que se estructura como ahorro o menor costo para el Distrito que se constituya en un éxito para el patrimonio distrital, que tampoco se vislumbra si se tiene en cuenta que el Distrito es un usufructuario de la flota, no ostenta calidad alguna de propietario, es decir es un mero tenedor y garante para su financiamiento.

Se incluyó en los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, un objeto diferente al precisado en los estudios previos y en los pliegos de condiciones definitivos de las licitaciones LP-TMSA-01-2018 y LP-



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TMSA-02-2018, que modifican su esencia y naturaleza jurídica, vulnerando los principios de la contratación estatal.

En los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, la figura de acoplamiento como forma conjunta de presentación de propuesta para la adjudicación, la cual no está considerada en el Estatuto de Contratación y se suscribieron las actas de inicio para la ejecución de los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, sin que previo a ello se haya efectuado la aprobación por parte de la Entidad del Acuerdo entre Privados.

Los concesionarios operadores del Sistema Transmilenio no son propietarios de la flota ni tienen el control total de ésta, como consecuencia de la división los procesos de selección la provisión y operación de la flota, generando un posible riesgo para la prestación del servicio masivo de pasajeros en el Distrito Capital.

El sujeto de control no suministró a la Contraloría de Bogotá D.C. la información sobre el valor de las intervenciones en los patios existentes, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-002-2018 y tampoco se tienen acondicionadas las estaciones, ni la construcción de los Patios de Operación Nuevos para la operación de la nueva flota, afectando la oportunidad de la prestación del servicio público de transporte masivo de Pasajeros; así como, no presenta en el Manual de Interventoría y Supervisión vigente, el procedimiento y el término para la aprobación de los informes de interventoría.

TRANSMILENIO S.A., con anterioridad a la apertura de la Licitación Pública TMSA-LP-02-2018 y de la selección abreviada TMSA-SAM-21-2018 o de la firma de los contratos de concesión de operación, no contaba con los estudios y diseños de los patios provisionales y existentes.

El Ente Gestor del SITP, con ocasión a la suscripción del Acta de Inicio del contrato de concesión de Provisión de Flota No 690 de 2018, transgredió principios de la actuación y contratación administrativa.

Pese a haberse suscrito las actas de recibo de los estudios y diseños de los contratos de concesión de operación con patios temporales para intervención, transcurrido más de mes y medio, no se habían suscrito las actas de inicio de las obras de los contratos 695 y 697 de 2018.



En los reportes de jornadas solamente se hace referencia a las intervenciones, no existe control claro sobre las capacitaciones realizadas, puesto que cada mes se ejecutaba un número considerable de estas; infringiendo el numeral 3 de la cláusula 2 del convenio 509 de 2017. Tampoco se evidencio la constitución de una póliza de responsabilidad civil extracontractual y vida grupo, como se estableció en los aportes de IDIPRON en la cláusula 7, numeral 1, del convenio 509 de 2017, debido a la falta de cuidado en el cumplimiento de los compromisos que se estipularon en el convenio.

La falta de planeación en la suscripción del Convenio 168 de 2008, sin que se hubiese designado por parte del Municipio de Soacha el ente encargado de ejecutar el proyecto, con lo cual se vulnero presuntamente el Artículo 15 del Decreto 3109 de 1997.

La falta de oportunidad en las gestiones administrativas de la entidad, para involucrar a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA durante el proceso de la demanda arbitral instaurada por los concesionarios TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A., ni para reclamar judicialmente o a través de la acción de repetición de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento derivado del convenio Interadministrativo No. 168 de 2008, lo que influyó presuntamente en la condena impuesta en el Laudo Arbitral de 21-12-2016 convocado por TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A.

La información respecto de la ejecución del Contrato 676 de 2018 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y el CONSORCIO ALPHA II, desde el inicio, carece de soportes de las actividades que se realizaron en el componente zonal, al igual que el Cable de Ciudad Bolívar, de conformidad con el Anexo Técnico Numeral 2 OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA NUMERALES 2.2.

En el marco del contrato Interadministrativo 574 de 2017, en cuanto a la justificación planteada por la entidad, para la firma del contrato y la prórroga del mismo, resulta no consecuente con los resultados evidenciados en las cifras presentadas por el sujeto de control, en el marco de la ejecución del contrato.

En el marco del Contrato 291 de 2018 sobre la operación de TransMiCable, en la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 se evidenció que TRANSMILENIO transgredió los principios de la contratación estatal y de la actuación administrativa, en la cual se expidió la Adenda No. 3, en fecha posterior a la adjudicación de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018, y no existió la debida celeridad y coordinación entre el



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

IDU y TRANSMILENIO para tener disponible información fundamental necesaria de conformidad a la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018.

En ejecución del Contrato de Operación de TransMiCable 291 de 2018 están pendientes actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica.

Respecto del convenio interadministrativo No. 168 de 2008 suscrito entre TRANSMILEIO S.A. y el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES –INCO, este equipo auditor encontró que el Ente Gestor pago una condena proveniente de un laudo arbitral, por valor de \$53.148.2 millones, en favor de los concesionarios TRANSMASIVO Y SOMOS K, como una de las causas, debido a la entrega tardía de la infraestructura de la extensión Bogotá - Soacha; lo anterior generado por una actuación administrativa carente de oportunidad, diligencia, efectividad y deficiente seguimiento al mencionado convenio, sin que a la fecha se hayan adelantadas las acciones judiciales o administrativas correspondiente.

Dentro de la evaluación del componente se analizó la información publicada en el aplicativo SIVICOF, especialmente el informe de Control Fiscal Interno, donde se evidencia seguimiento a las diferentes áreas del sujeto de control. Adicionalmente, en el desarrollo de la Auditoría de Regularidad se evidenció un continuo acompañamiento para adelantar la evaluación a los componentes evaluados, así:

- En lo referente al Plan de Mejoramiento, se adelantó de manera mancomunada con la Oficina de Control Interno, quienes mostraron una muy buena disposición para obtener los soportes necesarios para evaluar las acciones del mencionado plan. Como resultado se obtuvo: 53 cerradas, 4 incumplidas y 8 inefectivas para un total de 65 y 21 acciones que por hacer parte de procesos sancionatorios comunicados ya no correspondía su revisión en la presente auditoría, sólo incluidas en el plan de trabajo para definir su reporte en el aplicativo SivicoF.
- En la gestión presupuestal se pudo establecer que el área de presupuesto aplica diferentes procedimientos en el marco del Proceso denominado: *“Gestión de Información Financiera y Contable”*, no obstante, en los documentos soporte de las resoluciones de modificaciones al presupuesto que no guardan unanimidad en la cantidad de firmas de aprobación; por tal razón se muestra debilidades en el sistema de gestión y la utilización de los documentos actualizados del proceso.
- En el componente de planes, programas y proyectos se advierte que no hay



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

apego a la normatividad vigente por la no actualización durante la vigencia evaluada del manual de interventoría y contratación; además, porque no se realizó la debida integración de los planes institucionales y estratégicos al plan de acción de la entidad de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 612 de 2018.

- En los estados contables y en la gestión financiera, la empresa cuenta con procesos y procedimientos para el registro contable, los cuales se realizan de acuerdo con la normatividad vigente.

3.2.2. Plan de Mejoramiento

En el componente Plan de Mejoramiento se evaluó el cumplimiento (eficacia) y la efectividad de las acciones formuladas para corregir los hallazgos provenientes de los informes de auditorías y visitas fiscales, un total de 86 acciones aprobadas previamente en el plan de trabajo.

De las 86 acciones, las 21 acciones que en el año 2016 fueron comunicadas a la Dirección para dar trámite a procesos sancionatorios, se incluyeron en el plan de trabajo para definir su cierre, teniendo en cuenta que la evaluación de las mismas ya se surtió en el proceso auditor.

Por otra parte, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución Reglamentaria N° 12 del 28 de febrero de 2018; de las 54 acciones abiertas vencidas a 31 de diciembre de 2018 y 11 a 31 de marzo de 2019, para un total de 65, se estableció que 53 acciones se cerraron por haber cumplido con lo planteado y haber subsanado la causa que generó el hallazgo, 4 incumplidas y 8 inefectivas. Para mayor claridad se discriminan a continuación.

Según la información anterior, 53 acciones fueron efectivas, subsanando las causas de los hallazgos detectados por la Contraloría de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria 012 del 28 de febrero de 2018, para tal fin se discriminan así:

Cuadro 16
ACCIONES EFECTIVAS – CUMPLIDAS CERRADAS

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2017	92	2.2.2.2	28	2018	84	3.2.3.20.1 (1)
2	2017	92	2.2.3.1.1	29	2018	84	3.2.3.20.1 (2)
3	2017	92	2.2.3.1.3	30	2018	84	3.2.3.20.2 (1)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
4	2017	92	2.2.3.1.4
5	2017	92	2.2.3.7.1
6	2017	92	2.2.3.8.4
7	2017	92	2.3.3.1
8	2018	84	3.1.2.3.1
9	2018	84	3.1.2.3.2
10	2018	84	3.2.2.2
11	2018	84	3.2.3.10.1 (1)
12	2018	84	3.2.3.10.1 (2)
13	2018	84	3.2.3.11.1
14	2018	84	3.2.3.13.1 (1)
15	2018	84	3.2.3.13.1 (2)
16	2018	84	3.2.3.13.2
17	2018	84	3.2.3.14.1 (1)
18	2018	84	3.2.3.14.1(2)
19	2018	84	3.2.3.14.3 (1)
20	2018	84	3.2.3.14.3 (2)
21	2018	84	3.2.3.17.1
22	2018	84	3.2.3.17.2
23	2018	84	3.2.3.18.1 (1)
24	2018	84	3.2.3.18.1 (2)
25	2018	84	3.2.3.18.2 (1)
26	2018	84	3.2.3.18.2 (2)
27	2018	84	3.2.3.19.1

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
31	2018	84	3.2.3.20.2 (2)
32	2018	84	3.2.3.5.2
33	2018	84	3.2.3.5.4 (1)
34	2018	84	3.2.3.5.4 (2)
35	2018	84	3.2.3.5.5
36	2018	84	3.2.3.9.1 (1)
37	2018	84	3.2.3.9.1 (2)
38	2018	84	3.3.1.1
39	2017	101	3.4 (1)
40	2017	101	3.4 (2)
41	2017	101	3.5
42	2018	84	4.1.2.1
43	2018	84	4.1.2.2
44	2018	84	4.1.2.3
45	2018	84	4.1.2.4
46	2018	90	3.1.1.2
47	2018	90	3.1.1.3
48	2018	84	3.2.3.15.1
49	2018	84	3.2.3.15.2
50	2018	84	3.2.3.15.4
51	2018	84	3.2.3.16.1
52	2018	84	3.3.1.2
53	2017	101	3.6

Fuente: SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Con relación al hallazgo 3.6 de la Auditoría de Desempeño, código 101 del PAD 2017, relacionado con el pago de la cesión de derechos económicos, que a la fecha no se ha realizado la gestión para la recuperación de los recursos, TRANSMILENIO S.A., planteó el seguimiento mensual a los procesos arbitrales instaurados por los concesionarios del SITP que deciden sobre el hito contractual de donde se puede determinar la exigibilidad de los derechos económicos cedidos al Distrito. Si bien se cumplió la acción porque se han adelantado los respectivos seguimientos periódicos a la evolución de los procesos arbitrales, no se ha logrado tal recuperación; no obstante, por ser un tema que involucra varios actores y ser una política distrital en el marco del plan de desarrollo actual su cumplimiento obedece a diferentes factores que deben ser objeto de seguimiento en próximas auditorías de acuerdo a la normatividad expedida por el sujeto de control en los temas relacionados con la cesión de derechos económicos.

Aunado a lo anterior, de conformidad con lo indicado en el artículo décimo tercero en la mencionada Resolución Reglamentaria, TRANSMILENIO S.A., deberá



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

implementar las acciones no cumplidas dentro de los 30 días hábiles improrrogables, contados a partir de la fecha de la comunicación del informe final de la presente auditoría, que en total fueron 4 acciones incumplidas en las cuales no se desarrollaron las actividades planteadas por parte de la empresa en el término establecido, las mismas se relacionan a continuación.

Cuadro 17
ACCIONES INCUMPLIDAS

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2017	92	2.2.3.4.1
2	2018	84	3.2.3.7.1
3	2018	84	3.2.2.1
4	2018	84	3.2.3.23.1

Fuente: SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Por otra parte, se relacionan las acciones que si bien se desarrollaron, éstas no corrigieron las circunstancias detectadas que generaron el origen de los hallazgos. Por tal razón, con base en esta calificación se da cumplimiento a lo establecido en la Resolución Reglamentaria No 012 de 2018, calificándolas como inefectivas, las cuales se relacionan a continuación.

Cuadro 18
ACCIONES INEFECTIVAS

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2017	92	2.3.1.2.6	5	2018	84	3.2.3.5.2
2	2018	84	3.1.1.6.1	6	2018	84	3.2.3.5.3
3	2018	84	3.2.3.1.1	7	2018	84	3.2.3.6.1
4	2018	84	3.2.3.5.1	8	2018	90	3.1.2.2

Fuente: SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Con base en lo anterior, se procede a cerrar las acciones antes relacionadas, para dar lugar a nuevas observaciones, así:

3.2.2.1. Hallazgo administrativo porque la acción planeada para subsanar el hallazgo 2.3.1.2.6 – 92 – 2017 sobre los exagerados porcentajes de ejecución física en las metas 27 del proyecto 7223 y 2 del proyecto 86 fue inefectiva.

Como resultado de la Auditoría de Regularidad código 92 PAD 2017 se comunicó hallazgo administrativo porque “la meta 27 del proyecto 7223 “aumentar 5% los viajes en el sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A.”, y la meta 2 del



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

proyecto 86 “disminuir 15% el número de víctimas fatales en el sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A. presentaron exagerados porcentajes de ejecución física” fue inefectiva.

Para subsanar las causas que dieron origen al hallazgo TRANSMILENIO S.A., planteó generar un informe semestral para identificar los factores que afectan la demanda para así mejorar las proyecciones realizadas.

Una vez revisados los soportes allegados se pudo determinar que efectivamente se proyectó el informe llamado evolución de la demanda 2017 Semestre II del mes de abril 2018, en el cual se relaciona oferta del sistema, infraestructura, portales, estaciones, cicloparqueaderos, servicios de rutas, flota, demanda del sistema y dentro de sus conclusiones precisa que disminuye la demanda en el transcurso del tiempo y sólo Soacha aumenta.

En ese sentido se concluye que, si bien se cumplió con la acción planteada al efectuar el informe, la misma no mitiga las razones que dieron lugar al hallazgo, es contrario a lo planteado en las metas.

Con base en lo anterior, se deberá planear una acción que elimine la causa que originó el hallazgo 2.3.1.2.6 – 92 – 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria No 012 del 28 de febrero de 2018.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., manifiesta que el Subgerente Técnico y de Servicios no firmará ninguna solicitud de modificación al plan de contratación si se asocian con las metas de inversión objeto del cuestionamiento; para así controlar la coherencia entre la ejecución física y presupuestal. En ese sentido, la respuesta no desvirtúa la observación por cuanto es una acción a futuro, que a la fecha no se puede evaluar su efectividad.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de regularidad.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.2.2. Hallazgo administrativo porque las acciones planteadas para lograr subsanar lo evidenciado en los hallazgos 3.2.3.1.1 y 3.2.3.5.1 resultado de la Auditoría de Regularidad Código 84, PAD 2018 fueron inefectivas, toda vez que si bien se desarrolló capacitación sobre la metodología para elaboración de anexo técnico y análisis del sector, la misma no subsana el origen de los mismos referente a los sobrecostos.

Resultado de la Auditoría de Regularidad Código 84, PAD 2018 se comunicó el hallazgo 3.2.3.1.1 porque *“...en la parte precontractual del proceso de selección CM-001-2016 contempla el valor del servicio de transporte (tarifas de los vehículos) sin soporte técnico, jurídico, administrativo o financiero para la ejecución del contrato de interventoría 144 de 2016, generando un sobrecosto por valor de \$321.113.462, correspondiente a las órdenes de pago 2368 y 5607 de 2017.”*

Así mismo, el hallazgo 3.2.3.5.1 porque *“...en la parte precontractual del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, no realizó un estudio de mercado, ni análisis de sector, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica para los estudios previos, de cada una de las 9 zonas y en relación con los 9 portales adjudicados en la presente licitación, que permitirá determinar el presupuesto asignado para cada una de ellas, conforme lo establece la normatividad contractual.”*

Para mitigar el origen de los hallazgos antes enunciados, TRANSMILENIO S.A., planteó y ejecutó capacitación sobre la metodología para elaborar anexo técnico y análisis de Sector - Estudio de Mercado, la cual se llevó a cabo el día 17 de diciembre de 2018 con la asistencia de 35 personas.

No obstante, revisada la pertinencia de la acción, si bien se evidencia su cumplimiento, la misma no mitiga el riesgo generado por los sobrecostos en la prestación del servicio de transporte, por cuanto no se tiene un estimado con base en un análisis previo que soporte dicho valor.

Con base en lo anterior, se deberá planear una acción que elimine la causa que originó los hallazgos 3.2.3.1.1 y 3.2.3.5.1, Código 84, PAD 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria No 012 del 28 de febrero de 2018.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., señala que si bien se planteó y ejecutó la acción sobre la capacitación sobre la metodología para



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

elaborar anexo técnico y análisis de Sector - Estudio de Mercado a la fecha “...ya se previeron y ejecutaron acciones adicionales con el fin de mejorar la gestión contractual, específicamente la estructuración de costos y económica de los procesos de selección”.

Adicionalmente, señala que existe un formato separado en el cual deben desarrollar el análisis teniendo como base un instructivo de diligenciamiento, que se actualizó la lista de chequeo donde se indica que se debe publicar las cotizaciones fuente, que dentro del manual se estableció el deber de consultar el marco normativo y técnico que regula el bien, obra o servicio a contratar y que la Dirección Corporativa planteó mesas de trabajo previas para conocer a fondo de las necesidad a contratar precisando la necesidad de tener valorado, costado y/o cotizado la totalidad de los ítems a contratar.

Con base a lo anterior, se concluye que si bien se relacionan las actuaciones administrativas desarrolladas en aras de mitigar, las mismas no se evidencian en soporte que sustente el análisis realizado por las dependencias involucradas en procesos de selección posteriores a la comunicación de los hallazgos objeto de cuestionamiento.

Por tal razón, se configura como hallazgo administrativo. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de regularidad.

3.2.2.3. Hallazgo administrativo porque la acción planteada para mitigar el origen del hallazgo 3.2.3.6.1 comunicado en el informe final de la Auditoría de Regularidad Código 84, PAD 2018 fue inefectiva, toda vez que una lista de chequeo no da certeza que con la revisión de ésta manera se subsana la deficiencia administrativa detectada.

En el año 2018 se comunicó en el informe final de la Auditoría de Regularidad Código 84, el hallazgo 3.2.3.6.1 porque se evidenció “no cumplimiento de los requisitos legales por parte de la contratista en la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016 y para acceder al cargo como subgerente jurídica código 090 grado 3 de TRANSMILENIO S.A, por un valor de \$273.254.368”.

TRANSMILENIO S.A., indicó que la causa que generó el hallazgo fue la debilidad para verificar requisitos para la celebración de contratos de prestación de servicios y nombramientos; por tal razón, con el fin de subsanar lo antes mencionado, planteó revisar los soportes presentados para la celebración del contrato y del nombramiento a través de la lista de chequeo.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Para tal fin, la entidad muestra que actualizó Proceso de adquisición de bienes y servicios lista de chequeo documental Código R-DA-116 de diciembre 2018, página 3 tabla 1 contratos prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con persona natural. Si bien se presenta una lista de chequeo para la revisión de requisitos, que forma parte del procedimiento aportado por la entidad, no subsana la deficiencia administrativa detectada; por cuanto, ésta se enmarca en la falta de diligencia y cuidado en la evaluación de la idoneidad y experiencia del personal a contratar bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Por otra parte, en cuanto a los requisitos para el nombramiento y posesión en cargos directivos no se evidencia que el área responsable de la valoración previa de estos, verifique oportunamente su cumplimiento para garantizar el acceso al cargo, respetando los requisitos exigidos por la ley, en aras de evitar conductas tales como la celebración de contratos y acceso a la administración pública en el marco de cargos de libre nombramiento y remoción sin el cumplimiento de requisitos legales, cuya valoración deberá formar parte de los procedimientos establecidos en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad.

Por lo anterior, si bien se dio cumplimiento a la acción planteada, la misma no subsanó la causa que generó el hallazgo, porque la acción ejecutada no garantiza que se verificarán los requisitos previamente establecidos pues no se toma una decisión de fondo que mitigue la situación evidenciada por éste órgano de control.

Con base en lo anterior, el sujeto de control deberá planear una acción que elimine la causa que originó el hallazgo 3.2.3.6.1 – 84 - 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria No 012 del 28 de febrero de 2018.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., indica que con relación a los verificación para el cumplimiento de los requisitos para contratar por prestación de servicios profesionales efectivamente actualizó la lista de chequeo y que aunado a ello, cuenta con la revisión por parte del abogado que recibe la contratación y la verificación y revisión adicional por parte de la Dirección Corporativa.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Adicionalmente, manifiesta que por parte del profesional Grado 6 y el abogado responsable de tramitar la contratación se deja constancia escrita que los documentos relacionados en la hoja de vida del SIDEAP corresponden a los soportes que se encuentran en el expediente; en ese sentido, proponen continuar desarrollándolas y proyectan emitir circular para que los responsables continúen con la verificación de los mismos.

Con relación a la verificación de requisitos para nombramiento y posesión en cargos directivos, proponen incluir a futuro “...un nuevo anexo denominado “Anexo 5. Soporte evaluación para nombramiento o encargo”.

En el anexo sugerido el grupo de Talento Humano generará la certificación de la información que reposa en la hoja de vida del candidato especificando de manera detallada los requisitos de formación académica así como de experiencia profesional que se requieren y que aporta el candidato a ser nombrado.

Este anexo contará con tres puntos de control (revisión del técnico administrativo de nómina o quien haga sus veces, revisión profesional universitario de nómina o quien haga sus veces y firma del profesional especializado de talento humano) y será un documento que se debe generar de manera previa al acto administrativo de resolución de nombramiento y acta de posesión.”

Teniendo en cuenta lo antes indicado, la misma empresa acepta que a la fecha sólo ha expedido la lista de chequeo que fue allegada como soporte en la ejecución de la presente auditoría y en la respuesta dada al presente informe pone en conocimiento el trámite que se adelanta previo a la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales para la verificación de la idoneidad y experiencia, deber que le corresponde funcionalmente.

Por otra parte, respecto al nombramiento y posesión en los cargos directivos, es importante precisar que a la fecha TRANSMILENIO S.A., no demuestra con ningún soporte que den cuenta de la verificación previa de los requisitos que conlleve la vinculación sin vicios, puesto que la posible acción a desarrollar aún no se ha ejecutado.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de regularidad

3.2.2.4. Hallazgo administrativo por la ineffectividad de la acción 3.1.2.2, Código 90 PAD 2018 planteada y ejecutada, con la cual se pretendió subsanar la causa que



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

originó el hallazgo porque TRANSMILENIO S.A., ordenó la sustitución de la plataforma tecnológica a pesar de tener una mayor vida útil.

En el informe final de la Auditoria de Desempeño código 90, PAD 2018, se comunicó hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$900.865.038 porque a pesar de tener una mayor vida útil la plataforma tecnológica se ordenó su sustitución tan pronto finalizaron los contratos de concesión con Angelcom S.A. y UT Fase II.

TRANSMILENIO S.A., para subsanar la causa que generó el hallazgo, planteó y ejecutó la acción “*actualización al manual de reversión incluyendo lineamientos a sus diferentes componentes el cual fue expedido en su primera versión en el año 2017*”. Efectivamente al revisar los soportes se pudo identificar que el Manual para reversión de las concesiones de operación M-DA-007, Versión 1, fue modificado en marzo de 2019 mediante la Resolución No. 144 del 29 de marzo de 2019 se adoptó la actualización del documento antes mencionado.

No obstante, si bien se cumplió la acción planteada, no se identifica un estudio que permita determinar las condiciones técnicas de los bienes objeto de reversión, lo que influye en la determinación de su valor. De otra parte, no se implementaron acciones referentes a la implementación de la plataforma tecnológica a los contratos de concesión al final de su ejecución. Lo cual podría originar procesos jurídicos que afectarían en la Entidad.

Con base en lo anterior, se deberá planear una acción que elimine la causa que originó el hallazgo 3.1.2.2 – 90 – 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria No 012 del 28 de febrero de 2018.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., expresa que adelantó la modificación al manual de reversión para las concesiones del Sistema dentro del cual se tuvo en cuenta lo relacionado con el tratamiento de bienes revertidos, su destinación y otras actividades de reversión.

Lo anterior, no se cuestiona, por cuanto esas actividades ya se encuentran establecidas en la normatividad. Lo que se objeta es las condiciones técnicas



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

respecto a los estudios relacionados con la etapa de planeación, donde se prevean las consecuencias de modificar las condiciones de los contratos; en el caso preciso, la sustitución de la plataforma tecnológica sin haber finalizado los contratos que dieron origen a la misma.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de regularidad.

3.2.3. Gestión Contractual

TRANSMILENIO S.A., durante la vigencia 2018 suscribió 746 contratos por valor de \$279.069 millones; de los cuales 704 corresponden a contratación de prestación de servicios por \$98.326, es decir, en cuantía equivalen al 35% y seis (6) contratos de concesión para los que se erogaron recursos por \$72.891 millones, ósea el 26% del valor total de la contratación, como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 19
CONTRATACION 2018 TRANSMILENIO S.A. POR TIPO

Cifras en millones

TIPO DE CONTRATO	No. CONTRATOS	%	VALOR	%
Prestación de servicios	704	94%	98.326	35%
Suministro	3	0%	2.143	1%
Arrendamiento*	4	1%	0	0%
Atípico	3	0%	5.688	2%
Compraventa	7	1%	2.385	1%
Concesión*	6	1%	72.891	26%
Consultoría	7	1%	6.363	2%
Interadministrativo	6	1%	8.519	3%
Interventoría	2	0%	42.993	15%
Obra	1	0%	37.583	13%
Seguros	3	0%	2.143	1%
Encargo Fiduciario	adición		35	0%
TOTAL	746		279.069	

Fuente: Respuesta (Base de datos) dada por Transmilenio a la Contraloría de Bogotá, archivo magnético del 05/05/2019/

Análisis equipo Auditor Mayo 10 de 2019

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los contratos de Interventoría y de Obra, suscritos alcanzan la suma de \$42.993 y \$37.583, respectivamente, suma que corresponde al 28% del valor de la contratación de esta vigencia.

En la vigencia 2018, se suma la adición erogada para el contrato 75 de 2010 en virtud del cual se lleva a cabo la Administración de los recursos que entrega la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el Municipio de Soacha con destino a TRANSMILENIO S.A., para la financiación de los componentes de la infraestructura física, compra de predios y demás gastos requeridos para el sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del municipio de Soacha como extensión de la Troncal Norte – Quito - Sur12.

Es relevante mencionar, que en esta vigencia se firman al final del año (noviembre y diciembre), siete (7) contratos financiados con vigencias futuras por \$2.951.721 millones, lo cual incrementa el valor contractual a \$3.230.790 millones.

Es de advertir, que mediante auto del despacho del Contralor General de fecha 19/02/2019, previa solicitud del Alcalde mayor de Bogotá, se decide ejercer control excepcional a los recursos destinados al servicio público de transporte de la capital del país, en el componente zonal del Sistema, lo cuales se administran y ejecutan a través de los contratos de concesión suscritos en el marco de la Licitación pública TMSA-LP-004-2009. Dicha autorización modifica la muestra de auditoría seleccionada, en cuanto al número de contratos, ya que fue necesario retirar de esta, los dos (2) contratos de concesión suscritos con el Consorcio Express S.A.S para la fase 3 -San Cristóbal y Usaquén, no modifica el valor de dicha muestra, ya que en el momento de la selección en la base de contratación, en la columna valor para estos dos contratos, se indicaba “indeterminado”.

En consecuencia, durante la ejecución de la auditoría de regularidad se examinó la gestión de los recursos públicos comprometidos en 25 contratos, que corresponden a un valor total de \$2.657.271.4 millones.

3.2.3.1. Convenio Interadministrativo 509 de 2017.

El objeto del contrato es: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para continuar con el desarrollo de las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia proferida el 11 de agosto de 2011 en las acciones populares acumuladas 25000231500020020168501,

12 CONTRATO No. 75 DE 2010 ENTRE TRANSMILENIO S.A. Y ALIANZA FIDUCIARIA S.A., CUYO OBJETO ES CONSTITUIR UN ENCARGO FIDUCIARIO



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701, con la participación de jóvenes beneficiarios de los programas vocacionales adelantados por el IDIPRON.

El valor inicial fue de \$1.347.8 millones, el aporte de TRANSMILENIO S.A corresponde a \$898.6 millones y del IDIPRON \$657 millones; y cuyo Plazo de ejecución era de cinco meses a partir de la suscripción del acta de inicio y una bolsa fija de 26.040 jornadas de intervención. Acta de inicio se firmó el 10 de octubre de 2017.

El contrato fue adicionado y prorrogado el 15 de marzo de 2018, por \$449,30 millones, y prórroga de dos meses y 15 días, que corresponden a 13.020 jornadas de intervención. Luego de realizada la revisión del convenio se encontró lo siguiente:

3.2.3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque por deficiencias en la supervisión del convenio interadministrativo 509 de 2017, toda vez que se evidenció que no se publicaron las totalidad de los documentos en el aplicativo SECOP, no se efectuaron controles sobre las capacitaciones realizadas y no se constituyó una póliza de responsabilidad civil extracontractual y vida de grupo, como se estableció en los aportes de IDIPRON en la cláusula 7, numeral 1.

La entidad no publicó en el SECOP I la totalidad de la documentación correspondiente al convenio, especialmente de las etapas de ejecución y liquidación, esto originado en la falta de previsión de los encargados del proceso, en cumplimiento del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, el artículo 3 del Decreto 4170 de 2011 y el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013.

En los reportes de jornadas solamente se hace referencia a las intervenciones, no existe control claro sobre las capacitaciones realizadas, puesto que cada mes se ejecutaba un número considerable de estas; sin embargo, se reportaron planillas y material fotográfico sobre estas actividades que no es suficiente para concluir que se hicieron esas tareas, infringiendo el numeral 3 de la cláusula 2 del convenio 509 de 2017; esto originado en la falta de orden en la ejecución del convenio, que además encontró algunos soportes que corresponden al inicio de la ejecución se archivaron entre los últimos soportes. Adicionalmente en los soportes fotográficos se encontraron unas selfies de algunos funcionarios, donde no se evidencia que los jóvenes de IDIPRON estaban desarrollando una tarea de regulación de filas, orientación al ciudadano o que estuviesen adelantando una tarea educativa o de capacitación.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No se evidencia la constitución de una póliza de responsabilidad civil extracontractual y vida de grupo, como se estableció en los aportes de IDIPRON en la cláusula 7, numeral 1, del convenio 509 de 2017, debido a la falta de cuidado en el cumplimiento de los compromisos que se estipularon en el convenio.

Valoración respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., sobre la no constitución de una póliza de responsabilidad civil extracontractual y vida de grupo para los jóvenes de IDIPRON que prestaron sus servicios en el convenio, la empresa remitió la póliza No. 8001481866, cuya vigencia fue del 24-08-2017 al 29-09-2018, por tanto se retira esta parte de la observación.

En lo referente a la no publicación completa de los documentos del convenio en el SECOP, los argumentos no desvirtúan la observación, por cuanto los artículos 2.1.1.2.1.7 y 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 establecieron la obligación de la publicación de los documentos de los contratos, inclusive los correspondientes a la ejecución, en la misma dirección que lo ordenó la ley de transparencia; adicionalmente, es de aclarar que el Decreto 4170 de 2011 no se refieren al tema de publicidad y el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 estipuló la obligación de publicación en el SECOP. .

Respecto de la observación, que indica que no se efectuaron controles sobre las capacitaciones realizadas, la entidad remite un listado de soportes de la realización de actividades educativas y de capacitación en temas de cultura ciudadana en el ingreso a los portales y estaciones del sistema, inclusive la cantidad de intervenciones en una consolidación, situación que es difícil de corroborar si se tiene en cuenta que eran aproximadamente 39.000 intervenciones en total, los soportes no llegan a evidenciar la realización de la totalidad de intervenciones.

De acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.2. Convenio Interadministrativo 168 de 2008.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 30 de octubre de 2008 se suscribió el Convenio Interadministrativo No.168 de 2008 entre el Gerente del Instituto Nacional de Concesiones-INCO y el representante legal de TRANSMILENIO S.A.

El mencionado Convenio estableció en su Cláusula Primera el siguiente objeto: *“El objeto del presente convenio es definir las condiciones en que las partes cooperarán para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la construcción de la infraestructura física del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros desde el Distrito Capital hasta el Municipio de Soacha (en adelante el “Sistema”).”*

De otra parte, el Convenio determinó en su Cláusula Segunda en relación con los recursos que TRANSMILENIO S.A. cuenta con la totalidad de los aportes realizados conforme al Convenio de Cofinanciación para el Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Municipio de Soacha como Extensión de la Troncal Norte-Quito-Sur.

Respecto de la administración de los recursos, se definió en su Cláusula Tercera que, en virtud del Convenio de Cofinanciación para el Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Municipio de Soacha, se usarán las reglas dispuestas en éste como extensión de la troncal Norte-Quito-Sur.

Así mismo, en la Cláusula Cuarta se determinó como duración del convenio tres (3) años contados a partir de su suscripción. Se aclara que vencido este término se entenderá prorrogado de manera automática por periodos sucesivos de un (1) año, a menos que alguna de las partes manifieste a la otra su intención de no prorrogarlo, con una antelación no menor a treinta (30) días calendario al vencimiento de cada plazo sucesivo.

En relación con las obligaciones de INCO, se establecieron en la Cláusula Quinta, entre otras, las siguientes:

- Adoptar las medidas requeridas, incluyendo la suscripción de contratos, para realizar la adecuada construcción del Sistema.
- Realizar las modificaciones contractuales al Contrato de Concesión No. GG 040 de 2004, para la construcción de la infraestructura física del Sistema por parte del concesionario.
- Seleccionar el interventor de la construcción de la infraestructura física del Sistema, optando por la modificación del actual contrato de interventoría del Contrato de Concesión No. GG 040 de 2004 o por la suscripción de un contrato con un tercero.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En la Cláusula Sexta, respecto de las obligaciones de TRANSMILENIO S.A. se estableció que realizará la planeación, gestión, organización y control de las operaciones de troncal, alimentadores, recaudo y los demás componentes de la operación del Sistema TransMilenio extendido al municipio de Soacha, en su calidad de entidad gestora y administradora de éste.

Se precisó que el seguimiento a la ejecución del convenio lo llevará a cabo la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Transporte.

El 26 de noviembre de 2010, se suscribió la Modificación No. 1 al Otrosí 18 al Contrato de Concesión No. GG 040-2004 entre el Subgerente de Gestión Contractual del Instituto Nacional de Concesiones - INCO y el representante legal del concesionario CONCESIÓN AUTOPISTA BOGOTÁ GIRARDOT S.A. En su Cláusula Segunda se acuerda modificar la Cláusula Sexta del Otrosí No. 18 al Contrato de Concesión No. GG-040 de 2004.

El 28 de octubre de 2011, se firmó el Otrosí No. 1 en el cual se prorroga el Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y el Instituto Nacional de Concesiones – INCO. En su Cláusula Primera se acuerda prorrogar el plazo del Convenio No. 168 de 2008 en cuatro (4) meses, a partir del vencimiento del plazo inicial, es decir el 30 de octubre de 2011.

El 29 de febrero de 2012 se suscribió el Otrosí No. 2 Prórroga al Convenio No. 168 de 2008. En su Cláusula Primera las partes acuerdan prorrogar el mencionado convenio por 10 meses más contados desde el 1° de marzo de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2012, plazo estimado para la terminación de las obras de la Fase I del SITM- Soacha, contratadas mediante el Otrosí No. 18 al Contrato de Concesión GG-040 de 2004, suscrito el 24 de abril de 2009.

A 31 de mayo de 2012, el total de aportes recibidos para el Convenio 168 de 2008 ascendió a la suma de \$64.490.5 millones, resultado de los aportes que a continuación se especifican:

Cuadro 20
RESUMEN DE APORTES A MAYO 31 DE 2012:

Cifras en millones de pesos

APORTANTE	VALOR DEL APORTE
Total aportes Nación:	31.917.3
Total aportes Departamento:	11.515.0
Total aportes del Municipio de Soacha:	21.058.2



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TOTAL APORTES RECIBIDOS	64.490.5
--------------------------------	-----------------

Fuente: Documentos del expediente del Convenio 168-2018

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El 24 de agosto de 2012, se suscribió el Otrosí No. 3 al Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008 entre el Gerente de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. En el Considerando 19 se advirtió que los entes cofinanciadores no han apropiado los recursos que garanticen la terminación de las obras de las fases II y III del Sistema TransMilenio Soacha, tal como lo señaló la Contraloría General de la República en su función de advertencia de 27 de julio de 2012. Por lo anterior se hace necesario terminar y liquidar el Convenio No. 168 de 2008 en lo referente a las obras de Fase I del Sistema que no se ejecutarán por el concesionario Autopista-Bogotá-Girardot.

Igualmente, en el mencionado otrosí se acordó en su Cláusula Primera, dar por terminado y liquidar parcialmente el Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008 en relación con los siguientes alcances:

- a. La construcción de la infraestructura física de las fases I y II del Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros en el Municipio de Soacha; y
- b. La construcción de la infraestructura física de las fases I del Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros en el Municipio de Soacha descrita en el Anexo 1 del presente Otrosí correspondiente al 15,09% restante, comprendido entre las abscisas K0+285 y K3+700, las que se desafectan por medio de este acuerdo a efecto que se adelante su contratación por parte de los entes cofinanciadores, liberando presupuestalmente los recursos destinados por TRANSMILENIO S.A., con cargo al Convenio de Cofinanciación para el Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros en el Municipio de Soacha como extensión de la Troncal Norte-Quito-Sur.

El 28 de diciembre de 2012, se suscribió entre el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. el Otrosí No. 4., en su Cláusula Primera se acuerda modificar la Cláusula Primera, Literal b), del Otrosí No. 3 al Convenio No. 168 de 2008, el cual quedará así:

“ b. La construcción de la infraestructura física de las fases I del Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros en el Municipio de Soacha descrita en el Anexo 1 del presente Otrosí correspondiente al 15,09% restante, comprendido entre las abscisas K0+285 y K3+700, las que se desafectan por medio del presente acuerdo a efecto que se



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

adelante su contratación por parte de los entes cofinanciadores, liberando presupuestalmente los recursos destinados por TRANSMILENIO S.A. con cargo al Convenio de Cofinanciación para el Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros en el Municipio de Soacha como extensión de la Troncal Norte-Quito-Sur...”

El 25 de junio de 2013, el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. suscribieron el Otrosí No. 5 al Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008. En éste, se estableció en su Cláusula Primera prorrogar el convenio por seis (6) meses más contados desde el 1º de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2013.

El 20 de diciembre de 2013, el Vicepresidente Ejecutivo de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. suscribieron el Otrosí No. 6 al Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008. En éste se estableció en su Cláusula Primera prorrogar el convenio por seis (6) meses más contados desde el 1 de julio de 2013 hasta el 30 de junio de 2014, plazo estimado para la terminación de las obras de la Fase I del SITM- Soacha.

El día 27 de junio de 2014, el Vicepresidente Ejecutivo de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. suscribieron el Otrosí No. 7 al Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008. En éste, se estableció en su Cláusula Primera prorrogar el convenio por seis (6) meses más contados desde el 1 de julio de 2014 hasta el 30 de diciembre de 2014, plazo estimado para la terminación de las obras de la Fase I del SITM- Soacha.

El 29 de diciembre de 2014, el Vicepresidente Ejecutivo de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Subgerente General de TRANSMILENIO S.A. suscribieron el Otrosí No. 8 al Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008. En éste se estableció en su Cláusula Primera prorrogar el convenio por seis (6) meses más contados desde el 1 de enero de 2015 hasta el 30 de junio de 2015, plazo estimado para la liquidación del convenio.

El 29 de diciembre de 2017, se suscribió el Acta de Liquidación del Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008 entre el Vicepresidente Ejecutivo de la Agencia Nacional de Infraestructura y el Gerente General de TRANSMILENIO S.A.

De la evaluación por parte de este Equipo Auditor del Convenio No. 168 de 2008, a continuación, se presentan los siguientes resultados:



3.2.3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. suscribió con el Instituto Nacional de Concesiones el Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008, sin que se hubiera designado por parte del Municipio de Soacha el ente encargado de ejecutar el proyecto.

El 20 de diciembre de 2004, mediante Resolución No. 3923 de 2004 del Ministerio de Transporte, en su Artículo Primero resuelve especificar como área de influencia para el Sistema Integrado de Transporte Masivo en el Municipio de Soacha, como una extensión del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá, la correspondiente al área integrada por el perímetro urbano del Municipio de Soacha, de acuerdo con el plano y diseños que forman parte del Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo No. 46 del 27 de diciembre de 2000 y que se anexa a la resolución.

El 19 de diciembre de 2006 se expidió por parte del Ministerio de Transporte la Resolución No. 5579 en la cual en su Artículo Primero resuelve modificar la Resolución 266 de 1999 en el sentido de aprobar a la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. o a la entidad que haga sus veces, como autoridad de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bogotá D.C. y su extensión al Municipio de Soacha.

El 15 de febrero de 2007, mediante comunicación MT-7285, el Viceministro de Transporte le solicita a la Gerente de TRANSMILENIO S.A. ratificar de manera formal a la Entidad como empresa gestora del SITP del Municipio de Soacha. Así mismo, solicita le informe sobre los trámites que son necesarios para la formalización de la titularidad de TRANSMILENIO S.A. sobre la operación de SITP en el Municipio de Soacha.

El 28 de febrero de 2007, a través de oficio con radicado MT-12366, la Gerente General de TRANSMILENIO S.A. precisó al Viceministro de Transporte que de conformidad al Acuerdo Distrital 4 de 1999 del Concejo de Bogotá D.C., le corresponde a la Entidad, la gestión, organización y planeación del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia.

Por lo cual TRANSMILENIO S.A. ejercerá conforme a sus competencias, la función Gestora del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Soacha. Igualmente, informa que dentro de los pliegos de condiciones y los contratos de concesión para la operación troncal de la Fase II del Sistema TransMilenio, se estableció como



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

obligación de los concesionarios que la operación troncal NQS se realizará hasta el municipio de Soacha.

El 26 de junio de 2007, a través de la Resolución No. 2581 del Ministerio de Transporte, se estipuló en su Artículo Primero, modificar la Resolución 3363 de 1998 y derogar la Resolución 3923 de 2004, a efecto de definir como área de influencia para el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá D.C. y su extensión al Municipio de Soacha, la relativa al área urbana y suburbana de la ciudad de Bogotá y la integrada por el perímetro urbano del Municipio de Soacha.

El 15 de julio de 2008, mediante oficio 2-2008-019935 el Ministro de Hacienda y Crédito Público remite al Ministro de Transporte para su consideración el modelo de minuta del Convenio de Cofinanciación para el Sistema Integrado de Transporte del Municipio de Soacha, precisando los siguientes aspectos, entre otros:

- Anterior a la firma del Convenio de Cofinanciación, se debe designar al Ente Gestor por parte del Municipio de Soacha, a objeto de cumplir las obligaciones presentadas en el Decreto 3109 de 1997.
- El Convenio de Cofinanciación hace referencia única y exclusivamente a los compromisos de aportes de recursos que adquieren cada uno de los intervinientes en el proyecto, así como las responsabilidades según lo dispuesto por el CONPES 3368 respecto de la administración de éstos.
- Se informa que se realizó una revisión con la Secretaría Jurídica de la Presidencia, donde se aclaró que el Municipio de Soacha tiene competencia para designar el Ente Ejecutor de las actividades para implementación de la Infraestructura para el SITP de Soacha

El 10 de septiembre de 2008 se suscribe el Convenio de Cofinanciación para el Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Municipio de Soacha como extensión de la Troncal Norte-Quito-Sur, entre el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Transporte, el Alcalde de Soacha, el Gobernador de Cundinamarca y el representante legal de TRANSMILENIO S.A.

En su Cláusula 1 se definió como objeto el siguiente: *“El presente Convenio tiene como objeto definir los montos de la Nación, el Municipio y el Departamento aportarán para la financiación del Proyecto del Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Municipio de Soacha (en adelante denominado el “Proyecto”), las vigencias fiscales en los cuales*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

deberán realizarse dichos aportes y las condiciones bajo las cuales deben realizarse los correspondientes desembolsos.”

De otra parte, en la Cláusula 2, Numeral 2.1 se indicó que el costo total del Proyecto es de \$94.717.0 millones que incluye \$82.964.0 millones para la inversión en la infraestructura establecida en el Anexo 1 y \$11.753.0 millones referente a los costos financieros que cause la construcción de la infraestructura.

A continuación, se relaciona el aporte de cada una de las partes que intervinieron en la cofinanciación del proyecto para cada una de las vigencias entre 2008 a 2012:

Cuadro 21
APORTES PARA LA COFINANCIACIÓN DEL PROYECTO

Cifras en millones de 2005.

VIGENCIA	Aporte de la Nación	Aporte de Soacha	Aporte de Cundinamarca
2008	3.403.7	9.765.2	1.550.7
2009	21.943.7	2.841.4	7.887.9
2010	40.482.6	2.773.1	
2011		2.161.0	
2012		1.907.6	
	65.830.0	19.448.4	9.438.6

Fuente: Documentos antecedentes del Convenio 168-08

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Igualmente, en la Cláusula 9 se precisó que la duración del Convenio será igual al tiempo en el que se realicen los aportes de las partes, sujetándose al término máximo estipulado para el último aporte según el presente Convenio y seis (6) meses más.

El 27 de octubre de 2008 se elabora el Estudio Técnico y Económico que tiene por objeto: *“Definir las condiciones en que LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO (en adelante “TRANSMILENIO S.A.”) y el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES (en adelante “INCO”) cooperarán para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la construcción de la infraestructura física del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros desde el Distrito Capital hasta el Municipio de Soacha (en adelante el “Sistema”).*

El 30 de octubre de 2008 se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008 entre el Gerente del Instituto Nacional de Concesiones-INCO y el representante legal de TRANSMILENIO S.A. En su Cláusula Primera, se determinó el siguiente objeto: *“El objeto del presente convenio es definir las condiciones en que las partes cooperarán para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la construcción de la*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

infraestructura física del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros desde el Distrito Capital hasta el Municipio de Soacha (en adelante el “Sistema”).”

El 15 de mayo de 2009 la Cooperativa de Transporte Colectivo del Sur COOPCASUR, empresa de transporte público urbano de Soacha, presentó una petición a la Presidencia de la República. Recuerdan que en Consejo Comunal se acordó que la operación de TransMilenio sería para los transportadores de Soacha; sin embargo, el Ministerio de Transporte informó que la operación ya fue asignada según licitación de TRANSMILENIO S.A.

Por lo anterior, la Cooperativa solicitó se informara respecto de los recursos que tienen la Nación, el Departamento y el Municipio para indemnizar los efectos sociales, económicos y de sostenibilidad de familias al tener que entregar sus vehículos que son su fuente de ingreso. Igualmente, solicita que se haga realidad la promesa realizada en el Consejo Comunal de Soacha respecto que los transportadores del municipio que participaran en la operación de los articulados.

El 25 de junio de 2009, mediante radicado No. 66391, los propietarios, comerciantes ubicados en los costados de la autopista Sur y habitantes en general de Soacha, presentaron a la Presidencia de la República un Derecho de Petición al considerar que no se respetaron sus derechos en relación con la planificación, inversión y calidad de las obras en Soacha. Consideran que no se ha asignado el presupuesto suficiente en las condiciones que se merece la ciudad. Advirtieron, entre otros aspectos, que la Autopista Sur que pasa por Soacha, pues sigue teniendo los mismos tres (3) carriles que ya existen, de los cuales sólo dos (2) se aprovechan, ya que uno es utilizado para el cargue y descargue de materiales, mercancías y pasajeros por ser una zona comercial carente de bahías y paraderos para estas actividades.

De otra parte, expresaron su desconcierto, que el Municipio de Soacha no tenga ninguna injerencia ni participación en los estudios y diseños, pues si bien es cierto es vía de orden nacional, no por ello implica que se pierda la autonomía territorial. Explican que lo razonable es que la labor de diseño y proyección se adelante con la participación de la administración local y representantes de la comunidad.

El Equipo Auditor no encontró documento alguno contentivo de las carpetas que integran el expediente del Convenio 168 de 2008, relativo a que el Municipio de Soacha nombrara a la entidad o empresa encargada de ejecutar el proyecto, evidenciándose que TRANSMILENIO S.A. suscribió el Convenio Interadministrativo No. 168 de 2018, sin el cumplimiento de este requisito.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lo anterior facilitó la presentación de la problemática con los transportadores del Municipio de Soacha a quienes se les prometió la operación de parte de los articulados del sistema. Igualmente, fue uno de los factores que incidió en la situación mencionada por los propietarios, comerciantes y habitantes en general de Soacha que consideraron que no se les tuvieron en cuenta para la planificación, inversión y calidad de las obras del municipio.

Por lo anterior, se contraviene lo dispuesto por el Artículo 15 del Decreto 3109 de 1997 *“Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación.”*, que establece lo siguiente:

“Artículo 15º.- Cuando la Nación o sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes en un sistema de transporte masivo, sus recursos se transferirán a la entidad o empresa encargada de ejecutar el proyecto que haya sido designada por la autoridad territorial. El Ministerio de Transporte vigilará la inversión de esos recursos.”

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que el convenio de cofinanciación es el instrumento que recoge todas aquellas manifestaciones del Municipio de Soacha así como de los demás cofinanciadores para designar como entidad ejecutora del proyecto a TRANSMILENIO S.A.

Toda vez que no es acertado afirmar que con la sola suscripción del Convenio de Cofinanciación, el cual obviamente es anterior al momento de la firma del Convenio Interadministrativo 168 de 2008, se considere que el Municipio de Soacha designó a la Entidad o Empresa para ejecutar el proyecto de Transporte masivo, lo cual es claramente coincidente con la precisión efectuada en su debida oportunidad por el Ministerio de Hacienda.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.2.2 *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. pese a que pagó una condena que ascendió a \$53.148.2*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

millones impuesta según el laudo arbitral, no ha iniciado la respectiva acción de repetición, ni ha adelantado las gestiones para reclamar judicialmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura derivado del Convenio Interadministrativo 168 de 2008.

El 13 de diciembre de 2013, la Agencia Nacional de Infraestructura entregó las estaciones, entrando en operación la Fase I de la Extensión del Sistema Transmilenio hasta el municipio de Soacha el 27 de diciembre de 2013. Pese a lo anterior, no se efectuó la entrega total de las obras.

El 31 de marzo de 2016 se suscribe el Acta de Entrega y Recibo de obras de infraestructura física de la Fase I del SITP como extensión de la troncal Norte-Quito-Sur al municipio de Soacha.

De otra parte, mediante los otrosíes Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 168 de 2008 se prorrogó el convenio y se disminuyó el alcance de su objeto teniendo en cuenta que las obras del sistema no se ejecutaron en el tiempo previsto en el cronograma suministrado por INCO y el Concesionario. Por tanto, si bien el inicio acordado para la terminación del convenio era el 30 de octubre de 2012, ésta sucedió el 30 de junio de 2015.

El Ente Gestor del SITP promovió la licitación pública para adjudicar los contratos de concesión de la fase II relativa a la Avenida Américas, Norte Quito Sur y Avenida Suba. Mediante Adenda No. 6 se precisó que el Sistema Transmilenio abarcaría el Corredor vial Bogotá-Soacha.

Respecto de los contratos de concesión de la operación de Fase II de Transmilenio con TRANSMASIVO y SOMOS K, se efectuó un proceso arbitral promovido por los mencionados concesionarios en contra de TRANSMILENIO S.A. En éste, los concesionarios convocantes solicitaron el pago de los perjuicios que se les ocasionaron por la entrega tardía de la infraestructura de la operación del Sistema Soacha.

El 21 de diciembre de 2016, el Tribunal de Arbitramento decidió sobre el caso TRANSMASIVO y SOMOS K, condenar a TRANSMILENIO S.A. a pagar los perjuicios causados por el incumplimiento contractual respecto de la entrega tardía de la infraestructura de la operación del corredor Bogotá-Soacha.

El 14 de febrero de 2018, mediante oficio con radicado 2018EE2803 la Subgerente Jurídica de TRANSMILENIO S.A. solicitó a la AGENCIA NACIONAL DE



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFRAESTRUCTURA el reconocimiento por parte de esta Agencia de los perjuicios por el incumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el Convenio 168 de 2008.

En el Numeral III se describió que la entrega tardía de la infraestructura de la extensión del Sistema TransMilenio al Municipio de Soacha por la ANI, le causó perjuicios al Ente Gestor que se materializaron con la condena en el laudo arbitral proferido en su contra y a favor de los concesionarios TRANSMASIVO y SOMOS K el 21 de diciembre de 2016.

El 12 de marzo de 2019, el Equipo Auditor le solicitó a TRANSMILENIO S.A. respecto del Laudo Arbitral de 21-12-2016 convocado por TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A., entre otros aspectos, si se inició la respectiva acción de repetición, presentando copia digital de los documentos que soporten la respuesta.

El 15 de marzo de 2019, el Ente Gestor del SITP responde que en cumplimiento de la condena realizó un primer pago el día 20 de noviembre de 2017, por la suma total de \$53.148.2 millones, por capital \$52.372.7 millones, e intereses por un monto de \$775.5 millones, mediante la entrega de dos cheques del Banco DAVIVIENDA.

Igualmente, informa que una vez se realizó el primer pago, la Entidad ha venido efectuando el estudio de procedencia del Medio de Control de Repetición, advirtiéndole que se trata de un caso complejo no solo por el asunto de que trata y su naturaleza, sino también por el volumen de la documentación que se requiere examinar para dichos efectos.

El 19 de marzo de 2019, la Contraloría de Bogotá D.C. le solicitó a la Entidad información respecto del reconocimiento por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI de los perjuicios por el incumplimiento de sus obligaciones estipuladas en el Convenio 168 de 2008.

El 21 de marzo de 2019, TRANSMILENIO S.A. respondió al Equipo Auditor que la ANI respondió a la Entidad mediante comunicación con radicado 2018ER11674 de 18 de abril de 2018. En la respuesta la ANI se niega a pagar mediante arreglo directo los perjuicios reclamados por TRANSMILENIO S.A. por lo que, como se manifestó en el punto anterior, se procederá a la reclamación judicial.

Asimismo, informa que la condena aplicada a TRANSMILENIO S.A. por el laudo arbitral de TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A. ascendió a \$52.372.7 millones, valor que se procura requerir a la ANI por concepto de indemnización de perjuicios derivados del incumplimiento al Convenio Interadministrativo 168 de 2008.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De otra parte, TRANSMILENIO S.A. aclara que se encuentra adelantando las gestiones para reclamar judicialmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la ANI y que todavía no ha habido documentos radicados en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C.

De igual forma, señala que la liquidación del Convenio 168 de 2008 se suscribió el 29 de diciembre de 2017, de manera que esta entidad tiene hasta el 29 de diciembre de 2019 para iniciar la acción correspondiente.

Por lo anterior, se evidencia que el ente Gestor del SITP, pese a que cancelo dentro del fallo arbitral, la suma de \$53.148.2 millones, no ha iniciado la respectiva acción de repetición, ni ha adelantado las gestiones para reclamar judicialmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura originado de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 168 de 2008.

Por lo anterior, con estas conductas se incumple presuntamente con lo establecido en el Artículo 2° de la Ley 87 de 1993 y los Principios de debido proceso, imparcialidad, Celeridad, Coordinación, Oportunidad, Responsabilidad, Moralidad Administrativa, Transparencia, Eficacia, Economía, consagrados en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la ley 80 de 1993, artículo 142 de la ley 1437, Artículos 29, 116 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 678 de 2011, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, respecto que el computo de la caducidad de 2 años de la acción de repetición dentro de los procesos adelantados en vigencia del Ley 1437 del 18 de enero del año 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, debe hacerse desde el tres (03) de diciembre de 2018; en cuanto a la eventual acción judicial o arbitral que la Entidad viene estudiando y estructurando en relación con Agencia Nacional de Infraestructura-ANI para el eventual reconocimiento de los perjuicios por el incumplimiento de sus obligaciones estipuladas en el Convenio 168 de 2008, se cuenta con dos (2) años a partir del día



siguiente de la liquidación del contrato para iniciarla.

Se evidencia que no desvirtúa lo observado por este Equipo Auditor referente a que TRANSMILENIO S.A. no ha iniciado la respectiva acción de repetición, ni ha adelantado las gestiones para pedir judicialmente los perjuicios causados por el incumplimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura derivado del Convenio Interadministrativo 168 de 2008 pese a que pagó una condena que ascendió a \$53.148.2 millones impuesta según el laudo arbitral.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. no involucró a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA durante el proceso de la demanda instaurada por los concesionarios TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A.

El 3 de marzo de 2015 el Tribunal Arbitral admitió la demanda arbitral por TRANSMASIVO S.A. contra TRANSMILENIO S.A. Entre las pretensiones, el concesionario solicita que se condene a TRANSMILENIO S.A. a indemnizar a TRANSMASIVO S.A., por los perjuicios generados como resultado de sus incumplimientos legales y contractuales, de todo orden.

El 6 de mayo de 2015, el apoderado especial de TRANSMILENIO S.A. presentó al Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., la Contestación de la Demanda Arbitral y Proposición de Excepciones de Mérito. En ésta se evidencia, que no se incluyó en la contestación la presunta responsabilidad de la ANI, en relación a la entrega tardía de la infraestructura de la extensión del Sistema TransMilenio al Municipio de Soacha.

El 3 de agosto de 2015, TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A. presentan al Tribunal de Arbitramento la Reforma Integrada de la Demanda Arbitral.

El 22 de septiembre de 2015 TRANSMILENIO S.A., presentó al Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., la Contestación a la Reforma de la Demanda Arbitral y Proposición de Excepciones de Mérito.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Igualmente, en esta contestación no se evidencia la inclusión de la persona jurídica ANI por su presunta responsabilidad administrativa, respecto de la entrega tardía de la infraestructura de la extensión del Sistema TransMilenio al Municipio de Soacha.

En fecha 19 de marzo de la presente anualidad, atendiendo a que el 14 de febrero de 2018, mediante oficio con radicado 2018EE2803 la Subgerente Jurídica de TRANSMILENIO S.A. solicitó a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA el reconocimiento por parte de esa Agencia de los perjuicios por el incumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el Convenio 168 de 2008; se solicitó copia digital de las respuestas presentadas por la ANI al sujeto de control y se solicitó información respecto del valor de los perjuicios generados por el presunto incumplimiento, su pago y si a la fecha se han instaurado las acciones judiciales correspondientes.

Para tal efecto, la entidad en contestación de fecha 21 de marzo de 2019, remite la respuesta al oficio con radicado 2018EE2803 que fue proferido por la ANI y radicada en TRANSMILENIO S.A. el 18 de abril de 2018 – 2018ER11674, así como manifiesta lo siguiente:

“Asimismo, procedemos a contestar las preguntas en el orden en el que fueron efectuadas por su despacho:

a) Informar el valor a que ascienden los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la ANI.

La condena impuesta a TRANSMILENIO S.A. por el laudo arbitral de TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K S.A. contra TRANSMILENIO S.A. ascendió a \$52.372.725.333 COP, valor que se pretende reclamar a la ANI por concepto de indemnización de perjuicios derivados del incumplimiento al Convenio Interadministrativo 168 de 2008.

b) Informar si TRANSMILENIO S.A. adelantó demanda o algún recurso judicial dispuesto por la normatividad vigente, contra la ANI con ocasión a los perjuicios ocasionados por el incumplimiento. Presentar copia digital de los documentos que soporten la respuesta.

TRANSMILENIO S.A. se encuentra actualmente adelantando las gestiones para reclamar judicialmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la ANI. Hasta el momento, no ha habido documentos radicados en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C. para los efectos.

En cualquier caso, se debe resaltar que la liquidación del Convenio 168 de 2008 se suscribió el 29 de diciembre de 2017, de manera que esta entidad tiene hasta el 29 de diciembre de 2019 para iniciar la acción correspondiente.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

c) Informar si la Agencia pagó los perjuicios ocasionados. Presentar copia de los documentos que soporten la respuesta.

Como se desprende de la respuesta proferida por la ANI mediante oficio con radicado 2018ER11674, la agencia se ha negado a pagar mediante arreglo directo los perjuicios reclamados por TRANSMILENIO S.A. por lo que, como se manifestó en el punto anterior, se procederá a la reclamación judicial.

d) De no haberse pagado los perjuicios ocasionados, explicar las razones de ello. Presentar copia digital de los documentos que soporten la respuesta.

Los motivos que fundamentaron la respuesta de la ANI se manifiestan en el oficio con radicado 2018ER11674, que se adjunta al presente documento.”

Ya en este contexto, se evidencia por este equipo auditor con los elementos provenientes del proceso arbitral mencionado, que en desarrollo de la Demanda Arbitral, así como respecto de la contestación dada por el sujeto de control en fecha 21 de marzo de 2019, que el Ente Gestor del SITP, pese a conocer de los incumplimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura, antiguo INCO, respecto de sus obligaciones estipuladas en el Convenio 168 de 2008, no los vinculó en las contestaciones de la Demanda Arbitral, en el marco de la defensa jurídica, con la finalidad de integrar el contradictorio, producto de la relación contractual generada entre las partes en virtud del convenio o en su defecto con la utilización de intervenciones probatorias que evidenciaran la participación de la ANI en el resultado administrativo mencionado que incide en los efectos del fallo arbitral, por la entrega presuntamente tardía de la infraestructura de la extensión del Sistema TransMilenio al Municipio de Soacha.

En este orden de ideas, el Artículo 116 de la Carta, al interpretarse en armonía con el artículo 29 de la Constitución, según el cual toda persona tiene derecho a ser juzgado ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, siendo el sustento de la justicia arbitral un acto voluntario y libre de las partes en conflicto que habilita la función pública de administración de justicia, si bien los efectos del laudo no involucran a sujetos procesales que no estipularon el pacto arbitral, es decir que no los habilitaron voluntariamente, existen otras vías judiciales, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para dirimir la controversia suscitada por el incumplimiento contractual, circunstancia esta que aún no ha sido adelantada por el sujeto de control, en aras de propender por la utilización de los medios de defensa judicial que retornen los valores cancelados, en el marco de los presuntos incumplimientos por parte de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, se evidenció que la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, tenía una relación sustancial y contractual con una de las partes involucradas en el pacto arbitral, de lo cual se deriva presuntamente la obligación de que está, forme parte dentro de las acciones judiciales o administrativas a iniciar por el sujeto de control ante las instancias procesales correspondientes.

Finalmente, a la fecha no se han iniciado las actuaciones administrativas, ni judiciales tendientes a la recuperación de lo cancelado a la fecha por el sujeto de control, ya sea por la vía contencioso administrativa o en su defecto mediante la interposición de la acción de repetición frente con los presuntos responsables de los resultados consignados en el laudo arbitral, en el marco del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 678 de 2011, Artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuya normatividad se consagran los aspectos sustanciales y procesales de la mencionada acción.

Por lo anterior, con estas conductas se incumple presuntamente con lo establecido en el Artículo 2° de la Ley 87 de 1993 y los Principios de debido proceso, imparcialidad, Celeridad, Oportunidad, Responsabilidad, moralidad administrativa, transparencia, eficacia, economía, consagrados en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la ley 80 de 1993, Artículo 142 de la Ley 1437, artículos 29, 116 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 678 de 2011, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2, Artículo 35, Numeral 1 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, respecto a que se aporta el Acta No. 06 del 02 de octubre del año 2014, que tuvo lugar en desarrollo del Tribunal de Arbitramento convocado por el concesionario SOMOS K S.A., con base en el mismo contrato que dio lugar a la controversia objeto de la observación que se plantea, en que los Árbitros según Auto No. 7, negaron la vinculación de las entidades distritales y nacionales relacionadas con el contrato No. 17 para la prestación del servicio de transporte público.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Revisado por parte de la Contraloría el soporte mencionado anteriormente, encuentra que para la presente observación 3.2.3.2.3 se entregó un documento soporte diferente al mencionado, toda vez que el suministrado por el sujeto de control corresponde a un Salvamento de Voto donde un Árbitro se aparta de lo decidido en el Laudo de fecha 21 de diciembre de 2016 en el proceso instaurado por TRANSMASIVO S.A. y SOMOS K, contra TRANSMILENIO S.A., por lo cual no se desvirtúa lo observado por este Equipo Auditor referido a que la Entidad no incluyó a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA durante el proceso de la demanda instaurada por los mencionados concesionarios.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.2.3.3. Contrato Prestación de Servicios 291 de 2018

Durante los días comprendidos entre el 1° al 28 de febrero de 2018, TRANSMILENIO S.A. publicó en la Plataforma SECOP II el aviso de convocatoria pública, los estudios previos y el proyecto de pliego de condiciones de la Licitación Pública No. TMSA-LP-04-2018.

El 2 de marzo de 2018, mediante Resolución No. 98 se ordenó la apertura formal de la Licitación Pública No. TMSA-LP-04-2018 cuyo objeto fue *“Contrato de Operación para realizar las actividades preoperativas, de operación, mantenimiento y devolución de los bienes del TransMiCable de Ciudad Bolívar.”*

El 5 de marzo de 2018 se publicó el pliego de condiciones de la Licitación Pública No. TMSA-LP-04-2018.

El 17 de abril de 2018, se efectuó la diligencia de cierre de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 a través de la Plataforma SECOP II, a la que presentó propuesta el CONSORCIO CABLE MÓVIL, compuesto por FÁBRICA NACIONAL DE AUTOMOTORES S.A.-FANALCA y TRANSDEV CHILE S.A.

El 5 de abril de 2018, la ASOCIACIÓN CABLE AÉREO DE MANIZALES presentó solicitud de recusación en contra de todos los directivos que participan dentro del proceso de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Del 18 al 25 de abril de 2018, se efectuó la evaluación preliminar de la propuesta presentada por el CONSORCIO CABLE MÓVIL compuesto por FÁBRICA NACIONAL DE AUTOMOTORES S.A.-FANALCA y TRANSDEV CHILE S.A.

El 16 de mayo de 2018, se publicó informe de evaluación definitivo del proceso de selección de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018. Las respuestas y la evaluación definitiva pormenorizada se publicaron en la plataforma SECOP II.

El 17 de mayo de 2018, se efectuó Audiencia Pública de Adjudicación del proceso de selección de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018.

El 21 de mayo de 2018, mediante Resolución No. 321 se resuelve adjudicar la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 al proponente CONSORCIO CABLE MÓVIL

El 7 de junio de 2018 se suscribe el Contrato 291 entre la Gerente General de TRANSMILENIO S.A. y el representante legal del CONSORCIO CABLE MÓVIL. En su Numeral 3.1 se estableció como objeto el siguiente: *“El presente Contrato, en los términos de la Ley 80 de 1993, tiene por objeto la ejecución, por parte del Operador, de las Actividades Preoperativas, de Operación, Mantenimiento y Devolución de los Bienes del TransMiCable de Ciudad Bolívar, según el Proyecto que se describe en este Contrato, conforme lo indicado en los Apéndices Técnicos del Contrato.”*

El 26 de septiembre de 2018 se suscribe el Acta de Inicio del Contrato 291 de 2018.

3.2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 se evidenció que TRANSMILENIO transgredió los principios de la contratación estatal y de la actuación administrativa.

El Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá D.C. evaluó aspectos fundamentales de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018, encontrando que el Ente Gestor del SITP presuntamente incumplió los principios de la actuación y contratación administrativa, para lo cual a continuación se presenta lo siguiente:

a) TRANSMILENIO S.A., expidió la Adenda No. 3, en fecha posterior a la adjudicación de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018

Conforme lo establece el Artículo primero (1º) de la Resolución 321 del 21 de mayo de 2018, se adjudicó la Licitación Pública TMSA-LP-004-2018, cuyo objeto consistía en un *“Contrato de operación para realizar las actividades preoperativa, de operación,*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

mantenimiento y devolución de los bienes del TransMicable de Ciudad Bolívar”, al proponente CONSORCIO CABLE MOVIL, por la suma de NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS DIEZ MILLONES QUINIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$91.510.5 millones), incluido IVA y todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos a que legalmente haya lugar.

De igual forma, en la parte motiva de este acto de adjudicación, se plantea por la entidad, que el día 3 de mayo de 2018, se expidió la Adenda No. 3 al pliego de condiciones definitivo del Concurso de Méritos Abierto (PST) No. 2 de 2018, modificando los aspectos técnicos y de los formatos del proceso de selección.

Verificada esta información por el equipo auditor, falta a la verdad sustancial de la resolución de adjudicación, en cuanto a la fecha de su creación, contenido de la modificación y marco del proceso de selección, como se evidencia del análisis del documento mencionado ADENDA No. 3 del proceso de selección TMSA-LP-004-2018, cuyo texto se transcribe así:

“En atención a los mandatos contenidos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto Reglamentario 1082 de 2015 y con el fin de resolver la solicitud de recusación, como de revocatoria directa presentada por el apoderado de Cable Aéreo de Manizales, Dr. Javier Alejandro Mayorga Valencia, en desarrollo de la audiencia pública de adjudicación del proceso, realizada el día 17 de mayo de 2018, se ha determinado realizar las siguientes modificaciones al pliego de condiciones del proceso de Selección por Licitación Pública No. L.P.-04-2018, de la siguiente forma:

1. *Se Modifica el numeral 2.2 “Cronograma de la Licitación Pública” de los pliegos, el cual quedará de la siguiente forma:*

ACTIVIDAD	FECHA		LUGAR
	DESDE	HASTA	
Publicación del Acto de Adjudicación	30 de Mayo de 2018		Hipervínculo del proceso en el SECOP II
Perfeccionamiento y Legalización del Contrato	5 de Junio de 2018		Hipervínculo del proceso en el SECOP II

Los demás términos, párrafos, parágrafos, notas, cláusulas, y condiciones del pliego de condiciones definitivo de la Licitación Pública N° 04 de 2018, no modificados mediante la presente adenda, continúan vigentes y son de obligatorio cumplimiento.

Dada en Bogotá D.C., a los veintidós (22) días del mes de mayo de 2018 (Subrayado fuera de texto).



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Firma digital a través de la Plataforma SECOP II
MARÍA CONSUELO ARAÚJO CASTRO
Gerente General TRANSMILENIO S.A

Como se evidencia la ADENDA No. 3, fue creada el día 22 de mayo de 2018, su contenido obedece a las modificaciones del cronograma de la presente licitación y corresponde al proceso de selección TMSA-LP-004-2018, cuyas características esenciales no fueron descritas en los considerandos de la Resolución 321 de 2018 alterando la veracidad de las condiciones fácticas que sustentaron la adjudicación, situación que genera situaciones de riesgo en la legalidad del presente proceso de selección y el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad en la contratación estatal.

Se suma a lo anterior, la violación presunta al principio de legalidad, por parte del sujeto de control, en cuanto a la expedición de la mencionada ADENDA No. 3, el día 22 de mayo de 2018, con fecha posterior a la adjudicación de la presente licitación, es decir un día después de la expedición del acto administrativo en virtud del cual se adjudica el contrato de operación para el Sistema TransMicable, siendo esta la Resolución Administrativa No. 321, expedida el 21 de mayo de 2018. ”

Debido a lo anterior, y en el marco de las adendas, como único documento que tiene la vocación jurídica de modificar el pliego de condiciones y los documentos que lo integran, cuya expedición y publicación debe cumplir los parámetros establecidos en las disposiciones consagradas en el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015 y demás normas relacionadas, tales como el Artículo 89 de la ley 1474 de 2011, la entidad incumple presuntamente el principio de planeación contractual, debido a que dentro del cronograma del proceso de selección debe preverse y estipularse el plazo no solo el máximo para la emisión de estas, deben proferirse en los términos consagrados en la ley.

En este sentido, con la conducta desplegada por el sujeto de control, se incumple lo preceptuado en el Artículo 89 de la ley 1474 de 2011, respecto de la expedición de las adendas, a través del cual se modificó el inciso 2° del numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y lo consagrado en el segundo párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”, respecto de la oportunidad de las modificaciones de los pliegos de condiciones, pues la ley establece claramente, que **la entidad estatal puede expedir Adendas para modificar el cronograma, una vez se encuentre vencido el termino para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.** (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

En ese contexto, se observa que existe falta de planeación y/o debilidad en el cronograma de la presente licitación, pues fue expedido en los términos no permitidos por la ley especial (Decreto 1082 de 2015) y la ADENDA No. 3 descrita



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

en la resolución de adjudicación no concuerda con las condiciones sustanciales establecidas en dicho documento, situaciones administrativas estas que afectan el correcto desarrollo del presente proceso de selección.

Se concluye que no solo se incumple lo establecido en el mencionado numeral del Decreto 1082 de 2015, pues la Adenda No. 3, se expide con fecha 22 de mayo de 2018 y la Resolución de adjudicación No. 321, se suscribe el 21 de mayo de 2018; sino que la descripción de las condiciones formales y sustanciales de esta modificación a los pliegos de condiciones, falta a la verdad en el marco de los considerandos del acto de adjudicación, lo que presuntamente va en contravía de lo establecido en el Artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y los Principios de debido proceso, principio de legalidad, imparcialidad, Celeridad, Oportunidad, Responsabilidad, Moralidad Administrativa, Transparencia, publicidad, Eficacia, Economía, consagrados en el Artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993, Artículos 23, 24, 26, Artículos 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, Artículo 89 de la ley 1474 de 2011, artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que se trata de otro proceso contractual, de otra modalidad de contratación, de un número de adenda que a la fecha no se había expedido y de una modificación que no se surtió en los pliegos de condiciones de la licitación pública TMSA LP 04-2018, error posiblemente por haber elaborado el acto administrativo en plantillas preelaboradas; toda vez que se no se desvirtúa lo observado por el equipo auditor en relación con la expedición de la adenda No. 3 en fecha posterior a la adjudicación de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

b) No existió la debida celeridad y coordinación entre el IDU y TRANSMILENIO para tener disponible información fundamental necesaria de conformidad a la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018.

El 16 de julio de 2015, el IDU y la Unión Temporal Cable Bogotá firmaron el Contrato de obra 1630 de 2015 cuyo objeto consistió en la realización de los *“estudios, diseños y construcción de obra civil, suministro, montaje y puesta en funcionamiento y mantenimiento del componente electromecánico, de un sistema de transporte de pasajeros por cable aéreo tipo monocable desenganchable, en la localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá D.C.”*

El 5 de septiembre de 2016, se realiza la segunda modificación, en la cual se modificaron las cláusulas relacionadas con la forma de pago, los intereses de mora y el anticipo para la construcción de las obras civiles. A la fecha, se suscribieron siete (7) modificaciones y/o adiciones al Contrato de Obra. Este contrato tuvo cuatro (4) adiciones por un valor total de \$ 261.424,4 millones. Después de dos (2) prórrogas de nueve (9) meses y 21 días cada una, se acordó un plazo contractual de 44 meses.

El 2 de marzo de 2018, mediante Resolución No. 98 se ordenó la apertura formal de la Licitación Pública No. TMSA-LP-04-2018 cuyo objeto fue *“Contrato de Operación para realizar las actividades preoperativas, de operación, mantenimiento y devolución de los bienes del TransMiCable de Ciudad Bolívar.”*

Durante la publicación del proyecto de pliego de condiciones se recibieron observaciones las cuales fueron atendidas por TRANSMILENIO S.A. y publicadas en la Plataforma SECOP II.

FANALCA observó que durante las visitas se evidenciaron bastantes modificaciones a los diseños de construcción de las estaciones del cable por lo cual preguntó si era posible conocer los informes de interventoría del contrato de construcción.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto que la Entidad actuó con diligencia, observancia y acatamiento de los principios de la Contratación Estatal, ello bajo el entendido que durante la gestión contractual referida desplegó todos los mecanismos legales en aras de disponer de las herramientas técnicas necesarias, la permanente publicación de información y documentación propia de la estructuración del proyecto desde los inicios de la obra hasta la entrada en operación del sistema, todo esto en procura de que los posibles oferentes aclararan sus dudas y pudieran presentar sus propuestas bajo las condiciones del proceso de selección previstas en el pliego de condiciones; toda vez que no se desvirtúa el que para tener disponible información fundamental necesaria de conformidad a la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018, no existió la debida celeridad y coordinación entre el IDU y TRANSMILENIO.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

- c) No existió la disponibilidad el Análisis del Sector donde se hubiese precisado el sector referente al objeto del proceso de contratación que tenga en cuenta el aspecto legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de análisis de riesgo.

En la tercera tanda de observaciones, la Asociación de Cable Aéreo de Manizales observó que no se había entregado ni publicado el Análisis del Sector a fin de determinar los requisitos habilitantes como la capacidad jurídica y financiera.

TRANSMILENIO S.A. respecto de la anterior observación la aclaró precisando que lo dispondrá en el cuarto de datos.

Por lo anterior se incumple el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Igualmente, se transgreden los principios de Celeridad, Oportunidad, Responsabilidad, Moralidad Administrativa, Transparencia, publicidad, Eficacia,



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Economía, consagrados en el Artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993, Artículos 23, 24, 26, Artículos 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, Artículo 89 de la ley 1474 de 2011.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, respecto a que el enlace permitía acceder tanto al cuarto de datos como al Análisis del Sector, estando disponible y de público conocimiento, en el entendido que fue difundido en los documentos de respuesta a las observaciones, las cuales, por su efecto vinculante hacen parte de los documentos del proceso, debidamente publicados en el SECOP II; no se desvirtúa lo observado por el Equipo auditor respecto a que No existió la disponibilidad el Análisis del Sector donde se hubiese precisado el sector referente al objeto del proceso de contratación que tenga en cuenta el aspecto legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de análisis de riesgo.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

- d) TRANSMILENIO S.A. efectuó numerosos y fundamentales cambios a los Pliegos de Condiciones, Contrato de Operación, Matriz de Riesgo y Apéndices Técnicos, lo cual evidencia una falta de preparación y planeación de la Licitación TMSA-LP-04-2018.

El 5 de marzo de 2018 se publicó los Estudios Previos de la Licitación TMSA-LP-04-2018 cuyo objeto es el siguiente: Objeto: *“CONTRATO DE OPERACIÓN PARA REALIZAR LAS ACTIVIDADES PREOPERATIVAS, LA OPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEVOLUCIÓN DE LOS BIENES DEL TRANSMICABLE DE CIUDAD BOLÍVAR.”*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 2 de abril de 2018, el Gerente General (E) de TRANSMILENIO S.A. suscribió la Adenda No. 2 de la Licitación Pública TMSA-LP-04-2018 para cumplir lo dispuesto por la normatividad vigente respecto de efectuar los ajustes en los pliegos y en los documentos del Contrato de Operación, teniendo en cuenta las observaciones presentadas por posibles oferentes, determinó, entre otras, realizar las siguientes modificaciones a los documentos:

i) Modificaciones al Pliego de Condiciones:

1.1. MODIFICAR la Sección 1.3.15 “Control Efectivo” de los Pliegos de Condiciones Definitivos, de la siguiente manera¹³:

“1.3.15. “Control Efectivo”. Para efectos del cumplimiento de los Requisitos Habilitantes, corresponde a las situaciones descritas en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.”
(...)

1.2. MODIFICAR el literal (c) de la Sección 3.1 “Generalidades” del Pliego de Condiciones, así:

“3.1. Generalidades

(...) **Son Requisitos Habilitantes en la presente Licitación Pública:**

(c) La capacidad financiera y la capacidad organizacional, en los términos del numeral 3.4 de estos Pliegos de Condiciones.

1.3. ADICIONAR la Sección 3.3 “Inscripción en el Registro Único de Proponentes” de los Pliegos de Condiciones Definitivos y Sección 2.3 “Clasificadores UNSPSC” de los Estudios Previos, en los aspectos desatacados a continuación:

- 78111500
- 78111600
- 78111800
- 78141500
- 84121500
- 84121700
- 84121800
- 84141700
- 80101500
- 80101600”....

ii) Modificaciones al Contrato de Operación:

“2.1. MODIFICAR la Sección 4.2(f)(i) del Contrato de Operación, la cual quedará así:

(i) El cálculo del componente AHOP se hará conforme a la siguiente fórmula:

$$AHOP = (NHAH * VHO * POR) + (NHAF * VHO * POF) + (NH * VHM * PAM) - (NHR * VHO)$$

¹³ Los textos adicionados se encuentran subrayados y los textos eliminados se encuentran tachados.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

* *POHR*)

NHAHj	<u>Número de horas solicitadas por TMSA al Operador, adicionales a las previstas en el Manual de Operación para días hábiles (incluyendo sábados), durante el mes “j”. Número de Horas de Operación Ajustado al mes j distintas de aquellas indicadas para días hábiles en el Manual de Operaciones para el mes “j”, el cual se calcula a la fórmula contenida en el numeral (1) de la presente sección.</u>
NHAF	<u>Número de horas solicitadas por TMSA al Operador, adicionales a las previstas en el Manual de Operación para días festivos (domingos y feriados), durante el mes “j” Número de Horas de Operación Ajustado al mes j distintas de aquellas indicadas para días domingos y festivos en el Manual de Operaciones para el mes “j”, el cual se calcula a la fórmula contenida en el numeral (1) de la presente sección.</u>
NHR	<u>Número de horas solicitadas por TMSA al Operador, reducidas o no operativas respecto a las previstas en el Manual de Operación para días hábiles y festivos, durante el mes “j”</u>
NH	<u>Sumatoria entre NHAHj ,NHAFj y NHRj</u>
VHO	<u>Valor por Hora de Operación el cual corresponde a la suma de un millón doscientos cuarenta mil seiscientos treinta y cuatro pesos (\$1.240.634) del Mes de Referencia</u>
VHM	<u>Valor por Hora de Mantenimiento el cual corresponde a:</u> <ul style="list-style-type: none"> - La suma de un millón doscientos dos mil setecientos setenta y tres pesos (\$1.202.773) del Mes de Referencia hasta el momento en el que el Operador de inicio a las Actividades de Mantenimiento del Componente Electromecánico en los términos de la Sección. - La suma de un millón seiscientos treinta y cuatro mil sesenta y tres pesos (\$1.634.063) del Mes de Referencia a partir del momento en el que el Operador de inicio a las Actividades de Mantenimiento del Componente Electromecánico en los términos de la Sección
POR	<u>Ponderador por Actividades de Operación: porcentaje correspondiente al costo de las Actividades de Operación variables en función de cambios en las horas efectivas de operación con respecto al costo total de actividades de operación. Dicho valor es 24% únicamente para aumento de horas en días hábiles. Ponderador por Actividades de Operación el cual corresponde al porcentaje sobre el costo total de actividades de operación que es variable en función de cambios en las horas efectivas de operación. Dicho valor es 40%.</u>
POF	<u>Ponderador por Actividades de Operación el cual corresponde a: porcentaje sobre el costo total correspondiente al costo de las Actividades de Operación variables en función de cambios en las horas efectivas de operación con respecto al costo total de actividades de operación. Dicho valor es 4155% únicamente para aumento de horas en días festivos o domingos.</u>
POHR	<u>Ponderador por Actividades de Operación: porcentaje correspondiente al costo de las Actividades de Operación variables en función de cambios en las horas efectivas de operación con respecto al costo total de actividades de operación.</u>



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	<u>Dicho valor es 8% únicamente para reducción de horas en días hábiles o festivos.</u>
PAM	Ponderador por Actividades de Mantenimiento el cual corresponde al porcentaje sobre el costo total de las Actividades de Operación y Mantenimiento que es variable en función de cambios en las horas efectivas de operación. Dicho valor es 30%.

El valor de VHO se actualizará conforme a lo establecido en la Sección 4.2(c) y el valor de VHM se actualizará conforme a lo establecido en la Sección 4.2 (d).

~~(1) El cálculo del componente NHAHj se hará conforme a la siguiente fórmula:~~

$$\cancel{NHAHj} = \cancel{HAj} - \cancel{NHNOj}$$

NHAHj	Número de horas ajustado en días hábiles para el mes “j”
HAj	Número de horas solicitadas por TMSA al Operador, adicionales a las previstas en el Manual de Operación para días hábiles (incluyendo sábados), durante el mes “j”
NHNOj	Número de horas no operativas por solicitud de TMSA al Operador o por razones no imputables a éste en días hábiles (incluyendo sábados), durante el mes “j”

~~(2) El cálculo del componente NHAFj se hará conforme a la siguiente fórmula:~~

$$\cancel{NHAFj} = \cancel{HAFj} - \cancel{NHNOj}$$

NHAFj	Número de horas ajustado en festivos para el mes “j”
HAFj	Número de horas solicitadas por TMSA al Operador, adicionales a las previstas en el Manual de Operación para días festivos (domingos y feriados), durante el mes “j”
NHNOj	Número de horas no operativas por solicitud de TMSA al Operador o por razones no imputables a éste en días festivos (domingos y feriados), durante el mes “j”

...

Modificación a la Matriz de Riesgo:

“3.1. MODIFICAR el riesgo consistente en “Variación en los costos por efectos generados por emergencias en el sistema” de la Matriz de Riesgos, así:

“Variación en los costos por efectos generados por emergencias en el sistema **que requieran de la intervención vertical para el rescate de usuarios**”

iii) Modificaciones a los Apéndices Técnicos:

“4.1. ADICIONAR el siguiente numeral 1.4 al Capítulo 1 del Apéndice Técnico 1.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“1.4 Áreas administrativas de uso para el operador

El Operador podrá utilizar exclusivamente para el adelantamiento de las labores administrativas relacionadas con la ejecución del Contrato de Operación un grupo específico de áreas dispuestas para tal fin que hacen parte de la infraestructura del TransMiCable. En caso tal que el Operador considere requerir un espacio mayor o diferente al anteriormente indicado, él mismo estará en plena libertad de obtener por su cuenta y riesgo espacios adicionales.

Las áreas administrativas para disponer por el Operador están distribuidas de la siguiente manera:

- a) Estación Portal Tunal: Una oficina de aproximadamente 22 metros cuadrados de área.
- b) Estación Juan Pablo II: Dos oficinas de aproximadamente 10 y 4 metros cuadrados de área respectivamente.

La indicación precisa de las dimensiones exactas de cada una de estas áreas se determinará una vez culmine el inventario que se realizará en los términos de la Sección 8.2(d) del Contrato de Operación.

En ningún caso el Operador podrá utilizar dichas áreas para actividades relacionadas con el personal de operación ni ninguna otra que no guarde relación con las labores administrativas relacionadas con la ejecución del Contrato de Operación.

De manera general, el Operador deberá mantener dichos espacios en cumplimiento los niveles de servicio e indicadores de calidad exigidos en el Contrato de Operación y sus Apéndices.

El Operador contará también con otras áreas dentro de la infraestructura del TransMiCable destinadas exclusivamente para el adelantamiento de labores relacionadas con el personal de operación, las cuales también serán determinadas con precisión una vez se realice el inventario descrito en la Sección 8.2(d) del Contrato de Operación.

4.3. ELIMINAR en el apéndice técnico 2 “Especificaciones técnicas de mantenimiento” en el capítulo 1.5 “Software de Mantenimiento” el siguiente párrafo:

1.1. Software de Mantenimiento

~~(a) Todas las actividades de mantenimiento e inspección deberán ser complementadas con lo previsto en el manual de mantenimiento que sea elaborado y entregado por el fabricante del sistema electromecánico para la puesta en servicio de la instalación, según especifica la norma europea EN1709 en el apartado 5.4.~~

...

Por lo descrito, la Entidad realizó numerosos y fundamentales cambios a los Pliegos de Condiciones, Contrato de Operación, Matriz de Riesgo y Apéndices Técnicos, como consecuencia de la insuficiente preparación y planeación de la Licitación TMSA-LP-04-2018, que presuntamente puso en riesgo a TRANSMILENIO S.A. de haber efectuado una selección objetiva.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, se incumplen los principios de responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia y economía consagrados en la Ley 1437 de 2011 los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, respecto a que las modificaciones efectuadas al pliego de condiciones con la Adenda No. 2, si bien es cierto realizaron modificaciones en algunas de las condiciones allí previstas, también lo es que éstas no generaron cambios sustanciales en el proceso, permitiendo continuar su normal desarrollo hasta la adjudicación del contrato; no se desvirtúa lo observado por el Equipo auditor respecto a que TRANSMILENIO S.A. realizó numerosos y principales cambios a los Pliegos de Condiciones, Contrato de Operación, Matriz de Riesgo y Apéndices Técnicos, lo cual refleja falta de preparación y planeación de la Licitación TMSA-LP-04-2018.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la ejecución del Contrato de Operación de TransMiCable 291 de 2018 están pendientes actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica.

El Equipo Auditor evaluó la información presentada por el Interventor C&M 2018 respecto del Contrato No. 291 de 2018, encontrando que actividades relacionadas con el tema ambiental no se habían tenido en cuenta por el CONSORCIO CABLE MÓVIL.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En el Informe Mensual del mes de abril de 2019, se evidenció que en su Numeral 1.5 sobre Conclusiones y Recomendaciones, que el Interventor señaló lo siguiente:

“1.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con las actividades de control y seguimiento ambiental realizadas por Consorcio C&M 2018 en el mes de abril del 2019 y especialmente a las estaciones del Sistema TransMiCable, se recomienda al Concesionario:

- *• Corregir las desviaciones ambientales identificadas con el fin de dar cierre a los compromisos que permanecen abiertos o en proceso y cumplir con la normatividad ambiental vigente.*
- *• Realizar seguimiento a los trámites pendientes del consorcio Cable Móvil relacionados al componente ambiental, especialmente en el tema de residuos peligrosos y manejo de sustancias químicas.*
- *• Realizar seguimiento y control efectivo a los proveedores de servicio tercerizados y gestores externos de residuos, verificando su tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final ambientalmente segura.*
- *• Garantizar la medición del consumo de energía por la totalidad del sistema, teniendo en cuenta que este es el aspecto ambiental de mayor impacto.”*

Así mismo, en el aludido Informe de Interventoría, se precisó en el Numeral 3.1 sobre Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo lo siguiente:

“3.1 SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

- *En relación con la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, el operador se encuentra en etapa de implementación de los documentos, sin embargo, como lo dispone el Art 25 de la Resolución 0312 de 2019, frente a las fases de adecuación, transición y aplicación para la implementación del Sistema con los estándares mínimos el sistema del operador **debería estar en fase de seguimiento y plan de mejora.***
- *Por lo anterior se realizó lista de chequeo de la implementación bajo evaluación del Decreto 1072 de 2015 (Anexo 1) y evaluación de Resolución 0312 de 2019 el día 30 de abril de 2019, arrojando 51% de cumplimiento al sistema (Anexo 2), que de acuerdo con el Art 28 de la Resolución **conforme al resultado de la valoración es crítica y requiere generar un plan de mejoramiento de forma inmediata.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Por lo anterior, se observa que el CONSORCIO CABLE MÓVIL en la ejecución del Contrato de Operación de TransMiCable 291 de 2018 están pendientes actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica, lo cual requiere de parte de la Interventoría y de TRANSMILENIO S.A., un control y seguimiento eficaz y oportuno para el cumplimiento del Contrato 291 de 2018.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se vulneran los principios de responsabilidad, coordinación, eficacia y economía consagrados en la Ley 1437 de 2011 los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, respecto a que el operador se encuentra trabajando en la mejora de las condiciones del SG-SST, desarrollando capacitaciones y cumpliendo el cronograma de actividades propuestos por ellos, razón por la cual, si se repitiera esta evaluación es de esperar una puntuación superior, mejorando la calificación del avance en la implementación del sistema; no se desvirtúa lo observado por el Equipo auditor respecto a que con ocasión a la ejecución del Contrato de Operación de TransMiCable 291 de 2018 están aplazadas actividades ambientales importantes y la valoración de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST es crítica.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.2.3.4. Contrato Interadministrativo 510 de 2017.

Contrato interadministrativo 510 suscrito el 6 de octubre de 2017, con la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. “ETB S.A. ESP” NIT 899.999.115-8, cuyo objeto es *“Suscribir un Contrato Marco para la Prestación de los servicios de Telecomunicaciones y Tecnologías de la información a clientes corporativos entre TRANSMILENIO S.A. y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ ETB”*, sin valor determinado pero determinable, fecha de inicio el 6 de octubre de 2017 y con ejecución hasta octubre de 2019.

Dentro del expediente contractual no se encuentra ejecución relacionada con el mismo; por tal razón, el día 28 de febrero del presente año se adelantó acta de visita administrativa dentro de la cual el supervisor del contrato indicó que por ser un contrato marco, éste no cuenta con ejecución. No obstante, que con ocasión al marco a la fecha sólo se ha firmado el **Contrato 722 de 2018**, cuyo objeto es *“Contratar la adquisición, instalación, puesta en servicio y el mantenimiento de los enlaces de datos (conectividad) del Sistema de Video Vigilancia para el componente troncal de TRANSMILENIO S.A.”*;



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

es decir, el suministro de datos para la conectividad del sistema de video vigilancia. Con fecha de inicio el 27 de diciembre de 2018 y terminación planteada el 26 de abril de 2019, por valor de \$119.6 millones.

Dentro de la justificación se detalla que para mitigar la inseguridad física de los usuarios y víctimas de accidentes de tránsito, es necesario el contrato; para ello, se identifican 25 estaciones, con 57 vagones los cuales requieren 168 cámaras de seguridad. Así mismo, se precisa que para tres de las estaciones se requieren 41 cámaras de evasión.

Para verificar la normal ejecución del contrato 722 de 2018, se visitaron las estaciones 1ra de Mayo, Calle 22, Calle 34 (antes Profamilia), Calle 26, Pepe Sierra y 21 Ángeles. Así mismo el Data Center ubicado en el sexto piso de las instalaciones de TRANSMILENIO S.A., y adelantada acta de visita con el supervisor del contrato y contratista de la Dirección Técnica de Seguridad el día 28 de marzo del presente año, se pudo establecer que el contrato consiste en el servicio de conectividad para la transmisión de video proveniente de 209 cámaras instaladas (168 de seguridad y 41 de evasión) en 25 estaciones del Sistema TransMilenio para centralizar información en el Datacenter para monitorear remotamente de dichas cámaras. El supervisor indicó que la conectividad sirve para obtener información, generar evidencias de hechos delictivos o situaciones que pongan en riesgo a las personas que se encuentren en el Sistema y la adquirida con las cámaras antievasión para efectuar dicho conteo y cuantificarlo.

De las 25 estaciones, sólo están pendientes de los enlaces de datos (conectividad) las estaciones Movistar Arena, Av. 39, Calle 26 y Perdomo. En ese sentido, se concluye que a la fecha del acta el contrato se estaba ejecutando sin ningún inconveniente.

Aunado a lo anterior, se prorrogó por dos meses y cuatro días calendario o hasta agotar recursos, nueva fecha de terminación el 01/07/2019; en ese sentido, se recomienda dejar pendiente de revisión cuando termine el mismo para poder verificar los resultados obtenidos con la contratación de ésta conectividad según lo expuesto en la justificación de los estudios previos, sobre la mejora en la seguridad ciudadana y operacional del sistema.

3.2.3.5. Contrato Interadministrativo 570 de 2017.

Contrato interadministrativo 570, suscrito el 8 de noviembre de 2017, con la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. “ETB S.A. ESP”



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

NIT 899.999.115-8, cuyo objeto fue *“Contratar la prestación de servicios para la adquisición, instalación, configuración de equipos y licencias para establecer ambientes colaborativos entre los empleados de TRANSMILENIO S.A., y asistir remotamente a las reuniones desde las salas de reunión de la entidad o desde dispositivos móviles, incluyendo el soporte directo de fábrica a la plataforma.”*, por valor de \$900 millones, fecha de inicio el 16 de noviembre de 2017 y finalización el 15 de noviembre de 2018 y/o hasta agotar recursos.

Es así como, mediante Oficio N° 2017EE18557 del 07/11/2017 la Secretaría Distrital de Movilidad y TRANSMILENIO S.A., efectuó invitación a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá para presentar propuesta a la invitación al proceso TMSA-CD-556-2017 y la ETB con radicado N° 31310 del 08/11/2017 envió carta de aceptación y la oferta comercial para revisión o aprobación. Finalmente, se firmó el contrato el 08/11/2017.

En lo correspondiente a la ejecución del presente contrato, éste fue revisado hasta el mes de junio del año 2018 dentro de la auditoría de regularidad PAD 2018. Por tal razón, para verificar las obligaciones que debían cumplirse posterior a esa fecha, el día 02 de abril de 2019 se levantó acta de visita administrativa y se pudo establecer que la fecha de terminación fue el mes de febrero de 2018; fecha a partir de la cual se contó el año de post venta y para soportar las obligaciones lo correspondiente al mencionado periodo se entregaron: certificado postventa en la sede administrativa, informe sobre el suministro de servicio de mantenimiento y soporte técnico y relación de las URLs sobre manuales técnicos y de administración. En ese sentido, a la fecha aún no se encuentra liquidado, por cuanto la terminación del año post venta culminó el 22 de marzo del presente año.

3.2.3.6. Contrato Interadministrativo 574 de 2017.

El Contrato interadministrativo 574 de 2017, suscrito el 9 de noviembre de 2017, con la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. “ETB S.A. ESP” NIT 899.999.115-8, cuyo objeto fue *“Contratar la prestación del servicio de información a los ciudadanos que lo requieran a través de la línea 195, que comprenden: atención de llamadas, solicitudes de información vía telefónica, correo electrónico o chat y demás servicios requeridos, respecto a los programas que desarrolle TRANSMILENIO S.A. y que no estén cubiertos por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.”*, por valor de \$135.6 millones, fecha de inicio el 9 de noviembre de 2017 y finalización el 08 de mayo de 2018, el cual fue prorrogado hasta el 09/08/2019 y/o hasta agotar el presupuesto oficial con una adición de \$67.8 millones, para un valor final de \$203.4 millones.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.3.6.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., con la justificación para la firma del contrato y la prórroga del mismo no es consecuente con los resultados evidenciados en las cifras presentadas por el sujeto de control.

Dentro del alcance del objeto contractual entre otras, se afirmó que “...ninguna función administrativa o actividad estatal tiene justificación si no aporta un servicio o producto dirigido a satisfacer las necesidades de la comunidad, y se aseguró que el aumento de usuarios del sistema genera la necesidad de aumentar los estándares de calidad y eficiencia para dar una adecuada atención del usuario. Las afirmaciones antes descritas fueron las razones que dio la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, para contratar el servicio de atención a los usuarios y ciudadanos a través de la línea telefónica Distrital 195.

Aunado a lo anterior, se afirma que con la obtención de la información sobre quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes por medio de la línea 195 se realizarán estudios y análisis pertinentes para mejorar el servicio.

En ese mismo sentido, se precisa que en conjunto con las empresas concesionarias que prestan el servicio se realizaría un estudio y evaluación sobre las inconformidades presentadas por los usuarios, si las condiciones financieras, jurídicas y técnicas lo permiten, cuyo fin es lograr prestar un servicio más eficaz y eficiente.

Las necesidades que se pretendían satisfacer según lo planteado en el análisis jurídico y el Estudio Técnico y Económico del 03 de noviembre de 2017, son los mismos argumentos dados en el alcance del objeto contractual. Aunado a lo anterior, se precisó que para dar cumplimiento a los pilares básicos del servicio al ciudadano, tales como prestar un servicio confiable, amable, digno y eficiente, se requería de la contratación en mención.

Lo afirmado por la administración para la realización de la prórroga del contrato, es contrario con la información reportada por la misma entidad para la vigencia 2018 donde se evidencia lo siguiente:

Cuadro 22
CUADRO COMPARATIVO MOVILIZACIÓN USUARIOS

COMPONENTE	2017		2018	
	USUARIOS MOVILIZADOS	% PARTIC	USUARIOS MOVILIZADOS	% PARTIC
FASE I-II	635.809.882	50.4	573.283.144	50.7



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

COMPONENTE	2017		2018	
	USUARIOS MOVILIZADOS	% PARTIC	USUARIOS MOVILIZADOS	% PARTIC
FASE III	105.716.029	8.4	107.795.871	9.6
ZONAL	520.295.732	41.2	447.836.591	39.7
TOTAL	1.261.821.643	100	1.128.915.606	100

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907 del 10-08-2016 - 2017EE2710 del 22-02-2017 - 2017EE16691 de 11-10-2017-y 2018EE3369 de 21-02-2018-y 2019EE993-de 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A.

Elaboró. Equipo auditor-Contraloría de Bogotá. D.C

Las cifras muestran que los usuarios de la ciudad están utilizando menos el sistema de transporte en los componentes zonal y troncal; de acuerdo con la información suministrada en el año 2018 los pasajeros movilizados fueron inferiores a los movilizados en la vigencia 2017, situación derivada de la deficiente prestación del servicio público de transporte que se presenta en la ciudad, y que en la actualidad carece de programas o proyectos claros y realizables que tiendan a mitigar uno de los mayores problemas que afectan a la ciudadanía como es la movilidad.

Dentro de la ejecución se allega certificados de cumplimiento afirmando que se cumplió con lo establecido en el contrato y dentro de los informes de actividades y de supervisión del 09 de noviembre de 2017 al 30 de junio de 2018 se relaciona el cumplimiento de las diferentes obligaciones y la entrega de cantidades de llamadas ofrecidas, llamadas contestadas, llamadas abandonadas, llamadas transferidas y porcentajes de niveles de servicio, niveles de atención, llamadas abandonadas, ocupación y abandono Des Umbral; así como, tiempo promedio llamada AHT, reporte diario de llamadas, tráfico diario de llamadas y análisis comparativo. La supervisora no precisa los datos; no obstante, se encuentran dentro de los archivos allegados en CD.

Dentro de la ejecución del contrato se encontró reporte telefónico y al efectuar un comparativo en los meses noviembre y diciembre 2017, enero a junio de 2018, llama la atención que algunos valores mensuales tienen tendencia a disminuir y no a aumentar, como es el caso de las llamadas contestadas que serían las más relevantes y aumentan las abandonadas, así:

Cuadro 23
DATOS SOBRE LAS LLAMADAS RELACIONADAS EN LA LINEA 195.

DATOS	NOV-17	DIC-17	ENE-18	FEB-18	MAR-18	ABR-18	MAY-18	JUN-18
Llamadas Ofrecidas	3687	3388	2987	3433	3235	3131	3433	2346
Llamadas contestadas	3536	3290	2639	3024	2795	2841	3348	2160
Llamadas Abandonadas	151	98	348	409	440	290	85	186
% Nivel de servicio	79,6%	90,6%	71,7%	63,5%	58,7%	74,5%	90,1%	80,9%



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

DATOS	NOV-17	DIC-17	ENE-18	FEB-18	MAR-18	ABR-18	MAY-18	JUN-18
% N Abandono	3%	2%	11,7%	11,9%	13,6%	9,3%	2,5%	7,1%
Tiempo promedio llamada AHT	369	381	419	405	420	443	447	458

Fuente: Información allegada como soporte informes de ejecución Contrato 574-17.

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El día 19 de abril del 2018, se firmó Adicional – Modificatorio 1, en cuantía de sesenta y siete millones ochocientos diez mil ochocientos ochenta y un pesos moneda legal colombiana (\$67.8 millones), con una prórroga de tres (3) meses y/o hasta agotar el presupuesto oficial. Dentro de su justificación se dijo que la mencionada modificación se solicitaba debido al aumento de atención de llamadas requeridas a través de la línea 195 que comprende atención de llamadas, solicitudes de información vía telefónica, correo electrónico o chat y demás servicios respecto a los programas que desarrolla TRANSMILENIO S.A., en ese sentido, teniendo en cuenta que a la fecha se habían agotado los recursos, se requería la adición y prórroga correspondiente.

Además argumentó que, dado que cada día se tenía mayor demanda de servicios, se requería prórroga para garantizar la continuidad del servicio, capitalizar el conocimiento y experiencia específica, y ante la falta de un profesional de planta que pueda efectuar dichas actividades, era necesaria la prórroga para seguir cumpliendo con los estándares de calidad que tiene establecidos TRANSMILENIO S.A., no obstante al verificar los valores relacionados en el cuadro 23 no se observa tal aumento de atención de llamadas como se afirma.

Adicionalmente, al revisar los meses de abril, mayo y junio del 2018 se mantuvo la misma variación, sin que se evidencie un aumento considerable que demuestre un gran impacto. Por otra parte, se allega relación mensual sobre los trámites, donde claramente se observa un aumento de Quejas, Reclamos y Sugerencias.

Cuadro 24
DATOS SOBRE LOS LLAMADAS RELACIONADAS EN LA LINEA 195.

TRÁMITE	NOV-17	DIC-17	ENE-18	FEB-18	MAR-18	ABR-18	MAY-18	JUN-18
Perdida, Robo, Bloqueo Tarjeta Tu Llave	1080	1095	979	975	508	504	632	398
Información General del Sistema Transmilenio	789	733	624	709	568	446	695	456
Ingreso SDQS Quejas, Reclamos y Sugerencias			291	669	662	858	1201	834
Tarjeta Tullave básica	626	309	325	252	217	170	227	116
Canales de Atención al Ciudadano	619	299	200	244	226	196	184	209
Personalización tarjeta Tullave	1045	502	195	204	119	95	75	57



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRÁMITE	NOV-17	DIC -17	ENE-18	FEB-18	MAR-18	ABR-18	MAY-18	JUN-18
Planeador de Viaje	191	185	131	152	125	142	167	65
Tarifas del sistema y medios de pago	91	39	92	86	60	48	56	22
Incentivo tarifario del SITP para población del SISBÉN	127	52	76	80	62	60	40	26
Subsidio de transporte para personas con discapacidad	80	36	67	66	48	41	52	26
Reclamación por accidente dentro de las estaciones o buses del sistema	178	137	67	65	151	147	46	24
Información sobre vinculación de vehículos y empleo en el SITP	50	35	42	59	57	66	69	33
Operadores del SITP	22	29	46	51	43	30	44	26
Planear Ruta	72	39	54	34	25	40	27	27
Cicloparqueaderos	9	13	8	29	21	15	8	11
TOTAL	4979	3503	3197	3675	2892	2858	3523	2330

Fuente: Información allegada como soporte informes de ejecución Contrato 574-17.

Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El contrato fue liquidado por mutuo acuerdo el día 27 de diciembre de 2018, pago total por valor de \$203.1 millones.

Por otra parte, al revisar lo establecido en el Decreto 392 del 5 de octubre de 2015 expedido por Alcalde Mayor, por el cual se decretó que *“En todas las entidades y organismos del Distrito Capital existirá un Defensor de la Ciudadanía el cual será ejercido por el Representante Legal de la respectiva entidad u organismo distrital, o su delegado, quien dispondrá las medidas administrativas pertinentes para garantizar la efectiva prestación de los servicios a la ciudadanía.*

Parágrafo 1°: *Si la función contenida en el presente artículo decidiera delegarse, sólo podrá hacerse en servidores del nivel directivo de la respectiva entidad u organismo.”*

Así mismo, precisa que debe garantizar la implementación de la política sobre el servicio a la ciudadanía, cumplir con la normatividad relacionada con la atención y prestación del servicio, efectuar seguimiento, verificar cumplimiento, velar por los recursos necesarios. De igual manera que se tomen las medidas para garantizar las respuestas a los requerimientos interpuestos por los ciudadanos en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones - SDQS y hacer seguimiento a las herramientas escogidas adoptadas para fortalecer el servicio a la ciudadanía.

La Resolución N° 632 del 27 de octubre de 2015 por la cual TRANSMILENIO S.A., unificó las normas que regulan la figura del Defensor al Ciudadano Usuario del SITP, resolviendo el objeto del defensor *“está orientado a la protección de los derechos de los*



ciudadanos usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP”. El alcance define que la figura complementa los canales de interacción ciudadana previamente dispuestos por TRANSMILENIO S.A., o los concesionarios, que mediante propuestas e informes dirigidos al ente gestor, a los concesionarios, a los órganos de control desarrollará su objeto.

Mediante protocolo para la atención del usuario por parte del Defensor de TRANSMILENIO S.A., código T-SC-004, versión 0 de octubre de 2017, en el numeral 6.2 se definieron las funciones de la Defensoría del ciudadano usuario del SITP, acogiendo las establecidas en el Decreto 392 del 5 de octubre de 2015. También se definió el protocolo a seguir, entre éstos las líneas telefónicas,

El 19 de junio de 2018, en el artículo sexto de la Resolución N° 374 de 2018, se delegó la función de Defensor del Ciudadano Usuario del Sistema Integrado de Transporte Público, indicando que las funciones son las previstas en el Decreto Distrital 392 de 2015 y en la resolución 632 del mismo año.

De conformidad con lo anterior, se establece que si bien en la ejecución del contrato se evidencia el seguimiento por parte de la supervisión de las diferentes actividades por cuanto se allegaron diferentes soportes tales como estadísticas relacionadas con la atención de PQRS discriminados por solicitud y “*notas positivas*” allegadas mostrando las diferentes acciones de mejora planteadas por los concesionarios; no es de recibo las justificaciones dadas para contratar el servicio por cuanto no es cierto que el sistema cuente con aumento de usuarios; pues la misma entidad mediante radicado 2019EE993-de 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A., allegaron información relacionada con las validaciones dejando en evidencia la disminución de usuarios. Así mismo, afirma que se aumentará los estándares de calidad y eficiencia para brindar una adecuada atención del usuario y lo que se puede ver según los resultados obtenidos en la ejecución del contrato se observa aumento de quejas presentadas por los usuarios.

Aunado a lo anterior, se dijo que se realizaría un estudio y evaluación sobre las inconformidades presentadas por los usuarios con la información adquirida sobre quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes por medio de la línea 195, para así lograr prestar un servicio más eficaz y eficiente, si bien se allegaron las mencionadas “*notas positivas*” los resultados no son los más alentadores como se puede observar en los datos allegados mediante la comunicación en referencia respecto a la eficiencia del servicio prestado.



Por lo anterior, con estas conductas se incumple presuntamente con lo establecido en el Artículo 2° de la Ley 87 de 1993 y los Principios de Coordinación, Oportunidad, Responsabilidad, Moralidad Administrativa, Transparencia, Eficacia, Economía, consagrados en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., señala que se permite aclarar que los usuarios que se comunican con la línea 195 no son los mismos que se movilizan en el sistema; llama la atención que hagan esta interpretación a la argumentación entregada; toda vez que el cuadro sobre el número de usuarios movilizados se tiene como fundamento para argumentar que la justificación proporcionada por la empresa es equívoca; pues afirmó que era necesario la contratación por el aumento de los usuarios que a la vez generaba la necesidad de aumentar los estándares de calidad, pero los reportes mencionados muestran lo contrario.

Aunado a lo anterior, la administración relaciona las razones que conlleva a la disminución de llamadas por diferentes situaciones como vacaciones y descansos, como en el caso de marzo de 2018 mes previo a la firma de la adicional por coincidir con la semana santa. Así mismo, precisa que los PQRS varían por cuanto depende de los temas de impacto del Distrito o la Entidad, insistiendo que las personas que validan pasaje no son las mismas que llaman a la línea telefónica, siendo un tema que no se está comparando en el presente cuestionamiento.

Igualmente, la Empresa manifiesta que los porcentajes de niveles de servicio de la línea telefónica tienen tendencia de crecimiento; sin embargo, la cuestión es sobre los niveles de servicio del sistema TransMilenio que eran el propósito de mejora y afirma que los datos allegados sobre llamadas se basan en proyecciones históricas, que en ese sentido no tienen certeza sobre el número de llamadas; es decir, los datos suministrados no son reales.

Por lo anterior, con los argumentos dados por la empresa no es posible desvirtuar los elementos tenidos en cuenta para la justificación descrita por el sujeto de control.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En ese sentido, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse. De igual manera, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.3.7. Contrato Interadministrativo 652 de 2018.

Contrato 652 suscrito el 04 de octubre de 2018 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. “ETB S.A. ESP”, con el objeto de *“Contratar la prestación de servicios de información a los ciudadanos que lo requieran a través de la línea 195, que comprenden: atención de llamadas, solicitudes de información vía telefónica, correo electrónico o chat y demás servicios requeridos, respecto a los programas que desarrolle TRNSMILENIO S.A, y que no estén cubiertos por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá”*

El valor inicialmente contratado fue en \$340.0 millones ejecutado mediante el proyecto de Inversión *“7100 Comunicación, Capacitación y Atención al Usuario en el Sistema de Transporte Público”*.

El 22 de enero de 2019, el contrato fue prorrogado y adicionado en un (1) mes y, \$162.4 millones y/o hasta agotar el presupuesto, para establecer un valor definitivo del contrato en \$502.4 millones, de los cuales al 01 de abril de 2019, según la información reportada en el aplicativo SECOP II, se han ejecutado \$401.9 millones.

Por último, según los informes presentados por el supervisor como soporte para la realización del pago respectivo dan cuenta que la ETB ha dado cumplimiento con las obligaciones pactadas. No obstante, hasta tanto no finalice su ejecución no se puede concluir si las razones dadas para justificar su contratación son acertadas.

3.2.3.8. Contrato Interadministrativo 678 de 2018.

Contrato 678 ccelebrado entre TRANSMILENIO S.A. y UNE-EPM TELECOMUNICACIONES S.A-UNE TELCO NIT 900.092.385, suscrito el 13 de noviembre de 2018.

El objeto del presente contrato es *“Proporcionar la conectividad redundante necesaria a las infraestructuras de sistemas WI-FI actualmente instalados en portales y estaciones del sistema TransMilenio y sistema TransMicable, que permita el acceso a Internet de la ciudadanía (usuarios)*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de forma gratuita desde cualquier terminal de usuario en los diferentes puntos que componen los sistemas mencionados. 147 Estaciones y el Cable de Ciudad Bolívar”.

El Valor definido fue en cuantía de \$1.000 millones, los cuales fueron ejecutados a través del rubro 2300 “Operación y control del sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A.” y el tiempo definido fue de tres (3) meses a partir del acta de inicio de fecha 03 de diciembre de 2018.

Verificados los informes presentados por el supervisor del contrato manifiesta que en cumplimiento de sus funciones, el contratista desarrollo cada una las obligaciones establecidas y que durante los trabajos adelantados por el mismo no se presentaron daños ni afectaciones a la infraestructura física ni a los equipos encontrados a la hora de realizar visitas a la sede.

En visita realizada a las estaciones 1ra de Mayo, Calle 22, Calle 34 (antes Profamilia), Calle 26, Pepe Sierra, 21 Ángeles, Salitre el Greco, El tiempo-Maloka, Normandía y el Portal el Dorado se pudo establecer que en éste último se encuentra ubicada valla informativa a los usuarios donde se indica las condiciones para disfrutar del servicio, precisando que el tiempo gratis de navegación es de diez (10) minutos y el usuario WIFI “Zona WiFi GRATIS para la gente”, cuyo fin es permitir que el usuario planee su viaje consultando las rutas del sistema.

A la fecha el contrato se ha desarrollado en términos normales; sin embargo, es pertinente señalar que se debe dejar pendiente de revisión posterior, por cuanto el mismo aún se encuentra en ejecución y hasta tanto no termine no es posible determinar si los resultados esperados fueron los adecuados.

A la fecha de realizar la revisión, el contrato se encuentra en ejecución y el valor cancelado correspondió a \$400 millones.

3.2.3.9. Contrato Interadministrativo 676 de 2018.

Contrato 676 de 2018 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y el CONSORCIO ALPHA II conformado por O & P INGENIERIA S.A.S y ECOFLORA S.A.S, con el objeto de “Contratar el servicio especializado de atención al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP de la ciudad de Bogotá gestionado por TRANSMILENIO S.A. y demás actividades complementarias necesarias para desarrollar y aplicar esquemas de intervención basados en la comunicación, cultura ciudadana y la pedagogía sobre el correcto uso del Sistema.”



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A, Expidió la Resolución 593 de 2018 ordenando la apertura del proceso de selección de la licitación pública TMSA-LP-010 de 2018.

Valor inicial de \$4.212.1 millones, Incluido IVA, ejecutados por los proyectos de inversión 7100 Comunicación, Capacitación y Atención al Usuario en el sistema de transporte publico gestionado por TRANSMILENIO S.A en cuantía de \$3.544.0 millones, y 8700 Cultura ciudadana en el sistema de transporte publico gestionado por TRANSMILENIO S.A por valor de \$668.1 millones.

El plazo para la ejecución fue fijado en tres (03) meses o hasta agotar el presupuesto asignado a partir del acta de Inicio firmada el 27/11/2018.

Dentro de las actividades a desarrollar por el contratista entre otras se estableció *“1.3.- Prestar a través del personal suministrado y capacitado, el servicio de atención al usuario en el Sistema Integrado de Transporte Público, de conformidad con las instrucciones y lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”*

El recurso humano de atención al usuario requiere como mínimo 446 personas:

“SUPERVISORES (12): *Mínimo ocho (8) semestres de educación superior en cualquiera de las siguientes carreras: Administración de Empresas, Comunicación Social, Trabajo Social, Ingeniería Industrial, Sociología, Psicología, Mercadeo o Publicidad, con mínimo tres (3) años de experiencia específica en coordinación de procesos de Atención/Servicio a clientes/usuarios.*

LIDER ANFITRIÓN TIPO 1 (62): *Mínimo dos semestres de una carrera técnica o profesional y contar con mínimo dos (2) años de experiencia en Atención/Servicio a Clientes/Usuarios o trabajo con comunidad.*

ANFITRIONES TIPO 2: (372) *Bachiller con mínimo dos (02) años de experiencia en Atención/Servicio a Clientes/Usuarios o trabajo con comunidad.”*

El 4 de marzo de 2019, la supervisora del contrato, solicito la prorroga y adición del contrato en un (1) mes y quince (15) días y \$2.100 millones estableciendo un valor total del contrato en \$6.312.1 millones.

La Fecha final establecida para la terminación del contrato fue el 25 de abril de 2019 o hasta agotar presupuesto.

Para la realización de la prórroga la administración manifiesta que *“Actualmente la implementación gradual del Sistema Integrado de Transporte Público ha traído un incremento significativo en la cantidad de usuarios, quienes exigen un servicio de calidad, digno y que mejora su calidad de vida, es así que es necesario continuar con la ejecución del contrato, para implementar diferentes estrategias que permiten ofrecer a los usuarios el sistema que requieren, satisfaciendo*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

sus necesidades en términos de operación y atención, entendiendo que el usuario es el eje central del Sistema.”

Lo afirmado por la administración para la realización de la prórroga del contrato, es contrario con la información reportada por la misma entidad para la vigencia 2018 donde se evidencia tal como se detalló en el cuadro 22, donde se muestra que los usuarios de la ciudad están utilizando menos el sistema de transporte en los componentes zonal y troncal; de acuerdo con la información suministrada en el año 2018 los pasajeros movilizados fueron inferiores a los movilizados en la vigencia 2017, situación derivada de la deficiente prestación del servicio público de transporte que se presenta en la ciudad, y que en la actualidad carece de programas o proyectos que tiendan a mitigar uno de los mayores problemas que afectan a la ciudadanía como es la movilidad.

Desde agosto de 2011, TRANSMILENIO S.A, ha celebrado una serie de contratos y convenios interadministrativos con el INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD-IDIPRON, en cumplimiento de la sentencia emitida por el Consejo de Estado - Sección Primera, en las Acciones Populares acumuladas 25000231500020020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 5000231500020040033701, y actualmente celebró el convenio interadministrativo 486 de 2018, con el INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD-IDIPRON.

En la Cláusula 2 Parágrafo Primero-Alcance del objeto, numeral 2 ORIENTACION AL CIUDADANO, precisó *“Brindar información a la ciudadanía sobre cambios de operación de las rutas u otra que se considere pertinente; apoyar al interior del Sistema el desplazamiento y ubicación de personas en situación de discapacidad, mujeres en embarazo, mujeres con niños en brazos, niños y adultos mayores; propender por el buen uso del sistema. - Para el desarrollo de este alcance, se deberá tener en cuenta que la metodología de intervención requiere de un proceso de formación realizado por las entidades a los jóvenes guías, el cual inicia con una semana de inducción en los temas de reconocimiento y operación del Sistema, replicado y reforzado periódicamente con temáticas como: Atención al Ciudadano, Atención a los usuarios con movilidad reducida permanente o temporal, funcionamiento y operación del sistema y Cultura Ciudadana. ALCANCE 3. CAMPAÑAS. Adelantar campañas educativas y de capacitación orientadas a los usuarios a fin de incentivar una cultura del buen trato y del cumplimiento de sus deberes dentro del sistema”*.

En el citado convenio se pactaron actividades específicas como *“1.Prestar el servicio de organización de usuarios en el Sistema TransMilenio en las estaciones y portales del sistema TransMilenio y bajo las directrices entregadas por TRANSMILENIO S.A. en este sentido. 2. Responder por la correcta ejecución de los servicios de información y organización de los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público en su componente troncal, que incluye la provisión, capacitación y administración del equipo humano para la ejecución del convenio. 3. Prestar el*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

servicio de información en el Sistema de Transporte Público de Bogotá – en su componente troncal, de acuerdo con las directrices entregadas por TRANSMILENIO S.A. en este sentido. 4. Realizar actividades de tipo lúdico - pedagógico y cultural, de acuerdo con las directrices de TRANSMILENIO S.A.” los valores aportados por TRANSMILENIO S.A, con cargo al convenio 486 de 2018 en cuantía de \$1.630.5 millones.

Al verificar las actividades contenidas en el convenio 486 de 2018, celebrado entre TRANSMILENIO y el IDIPRON, se evidencia que las mismas se encuentran contenidas en el objeto del contrato 676 de 2018 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y el **CONSORCIO ALPHA II**, relacionado con la aplicación de esquemas de intervención basados en la comunicación, cultura ciudadana y la pedagogía sobre el correcto uso del Sistema.

Las citadas actividades fueron ejecutadas por parte de **IDIPRON** con un promedio de 220 personas y por el **CONSORCIO ALPHA II** con 446 personas para un total de 666 personas para *“Prestar el servicio de información en el Sistema de Transporte Público de Bogotá – en su componente troncal, de acuerdo con las directrices entregadas por TRANSMILENIO S.A. en este sentido. 4. Realizar actividades de tipo lúdico - pedagógico y cultural, de acuerdo con las directrices de TRANSMILENIO S.A.”*

Estas actividades desarrolladas por **IDIPRON** y **CONSORCIO ALPHA II** si bien están encaminadas a orientar y guiar a los usuarios en sus recorridos de operación troncal, para las horas de mayor congestión u horas pico que presenta el sistema carecen de la realización de gestión eficaz; en efecto al verificar las actividades desarrolladas en la ejecución del contrato **Contrato 676 de 2018**, el supervisor del mismo manifiesta que presento una ejecución normal con el cumplimiento de la totalidad de obligaciones contraídas, sin embargo al verificar la información resultante de la ejecución del contrato por el consorcio ALPHA II desde el inicio del mismo, carece de soportes de las actividades realizadas en el componente zonal al igual que el Cable de Ciudad Bolívar, de conformidad con el Anexo Técnico Numeral 2 OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA NUMERALES 2.2 “Asignar las personas encargadas para las acciones de apoyo en vía como son: informar, divulgar y organizar a los usuarios dentro del sistema de transporte público de Bogotá, en sus componentes troncal y zonal, en el lugar que **TRANSMILENIO S.A.** determine, de acuerdo con las necesidades operativas que demanden atención. y 2.3. “Disponer de un grupo especial para cubrir procesos de divulgación en activación de campañas masivas, en el sistema integrado de transporte en el componente troncal y/o zonal de acuerdo con los lineamientos del ente gestor”.

3.2.3.10. Contrato Prestación de Servicios 621 de 2018 y Contrato Prestación de Servicios 624 de 2018.

El contrato 621 del 19 septiembre de 2018 celebrado entre TRANSMILENIO S.A., y ASESORES JURÍDICOS INTEGRALES NIT. 830.071.795, cuyo objeto es “Contratar



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

los servicios profesionales de persona natural o jurídica para ejercer la representación y defensa judicial, integral, especializada y técnica de TRANSMILENIO S.A, en el trámite del proceso arbitral convocado en su contra por parte de la sociedad concesionaria del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio ANGELCOM S.A.S., ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.”, cuya fecha de terminación es el 20 de septiembre del presente año.

El CONTRATO 624 del 20 septiembre de 2018, entre TRANSMILENIO S.A., y ASESORES JURÍDICOS INTEGRALES NIT. 830.071.795, cuyo objeto es *“Contratar los servicios profesionales de persona natural o jurídica para ejercer la representación y defensa judicial, integral, especializada y técnica de TRANSMILENIO S.A, en el trámite del proceso arbitral convocado en su contra por parte de las sociedades ANGELCOM S.A.S. Y KEB TECHNOLOGY CO LTDA quienes conformaban la empresa UT FASE II concesionaria del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio, ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá”, cuya fecha de terminación es el 20 de septiembre del presente año.*

Las cuantías de los contratos, obedecen cada uno a las sumas de \$214.2 millones que incluye el IVA legal vigente y todos los costos directos e indirectos, así como los impuestos y demás gastos a cargo del contratista. Desagregados de la siguiente manera: \$180 millones más el Impuesto de Valor Agregado IVA (19%) equivalente a \$34.2 millones para cada contrato.

En cuanto a las vigencias de los contratos referidos, sus plazos de ejecución se estiman por el término aproximado de doce (12) meses o hasta agotar el presupuesto asignado, contados a partir de la fecha de inicio que se consigne en el acta de inicio suscrita entre el supervisor y el contratista. (21 septiembre de 2018 a 20 septiembre 2019). En todo caso los plazos de los contratos se extenderán automáticamente hasta la ejecutoria del respetivo laudo arbitral o la decisión del eventual recurso de anulación que presente TRANSMILENIO S.A. o la parte convocante contra un eventual laudo que les fuere desfavorable.

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad, PAD 2019, que se adelanta en TRANSMILENIO S.A., teniendo en cuenta el memorando de asignación de la presente auditoría, se verificó la información que soporta la ejecución, en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos; de igual forma a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP II y la suministrada por TRANSMILENIO S.A., se determinó la siguiente observación:

3.2.3.10.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por las deficiencias presentadas en la etapa precontractual, en la estructuración de los



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

estudios previos de los contratos de defensa judicial Números 621 y 624 de 2018, vulnerando presuntamente los principios de la contratación y la actuación administrativa.

Del análisis de los documentos precontractuales de los contratos auditados, este equipo evidencio lo siguiente:

En los estudios previos, ítem 5 de lineamientos específicos del contrato 621 de 2018, la entidad indica, que el profesional a contratar, requiere tener más de 10 años de experiencia en la defensa y representación judicial, y en especial en materia arbitral como lo consagra el siguiente texto:

*“En tal sentido TRANSMILENIO S.A. requiere que el abogado (a), ya sea persona jurídica o natural, a quien se otorgue el poder para ejercer la defensa judicial cuente con especialización en alguna de las siguientes áreas: Derecho Administrativo, Contratación Estatal, Derecho Comercial, Derecho Público, Derecho Procesal, Derecho Constitucional en sus diversas ramas y/u otras afines, o Maestría en las áreas de Derecho Público y/o Privado. Además deberá contar con más de **10 años de experiencia profesional general en el ejercicio de la profesión de abogado y un (1) año y seis (6) meses de experiencia específica a cargo de la coordinación y/o ejercicio de la defensa integral, especializada y técnica de trámites arbitrales o experiencia como árbitro al menos durante el mismo período,** —las personas jurídicas podrán acreditar que los documentos soporte de la experiencia provienen de sus socios, accionistas, asociados o constituyentes,— lo anterior para los trámites arbitrales adelantados en el marco de las diferencias conceptuales surgidas al interior de la ejecución del Contratos de Concesión suscrito con el operador **ANGELCOM S.A.S.** para el arbitramento iniciado por esta sociedad, y, defender los intereses los intereses de TRANSMILENIO S.A.” y el certificado de idoneidad en su requerimiento No.7 de personas jurídicas establece:*

*“El socio, representante legal o abogado líder deberá acreditar **mínimo tres (3) años de experiencia profesional específica en Defensa Judicial y/o extrajudicial de los cuales mínimo un (1) año y seis (6) meses deben ser como árbitro o abogado litigante en material arbitral o la sumatoria de estas dos últimas debe dar un (1) año y seis (6) meses.**”*

Este requisito no coincide con el Análisis de Demanda que consagra los estudios previos, respecto de los factores de selección específica, que se encuentran en el Numeral 6.2., por cuanto en este se consagra: *“Teniendo en cuenta el objeto de la presente contratación “Los servicios profesionales para ejercer la representación judicial de TRANSMILENIO S.A. y la defensa judicial, integral, especializada y técnica, dentro del trámite del proceso arbitral convocado en su contra por parte de la sociedad concesionaria del servicio de transporte de pasajeros SI 03 S.A., ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.”, y la complejidad de los asuntos que son materia de los Tribunales de Arbitramento, la Entidad requiere contratar abogados con amplia experiencia en defensa arbitral y que conozcan estratégicamente todo el procedimiento arbitral, para que lleve a cabo una representación efectiva*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de la misma a partir del conocimiento normativo, de las pretensiones y lo que corresponda al desarrollo de los procedimientos arbitrales.

El profesional requerido **debe tener experiencia de más diez (10) años en la defensa y representación judicial y en especial en materia arbitral experiencia específica como abogado de la parte demandante, parte demandada o árbitro mínima de tres (3) años o la sumatoria de estas tres últimas”.**

No coinciden las condiciones técnicas previas requeridas para la suscripción del contrato, toda vez que el tiempo de experiencia difiere en los párrafos de los documentos citados, por lo tanto el análisis de la demanda no responde a la necesidad y justificación planteada por la entidad para esta contratación, en cuanto a la experiencia e idoneidad del contratista seleccionado.

En cuanto al análisis del mercado estipulado en los numerales 6.1.3.1 de los estudios previos de los contratos 621 y 624/18, no se logró determinar los elementos utilizados para establecer el valor del presupuesto asignado para la ejecución de los contratos; toda vez que la entidad tomó de la plataforma SECOP, una muestra única del sector distrital y otra nacional, no representativa de ese universo (CTO-IDU-2056-2013 y CTO-CNT-011-2011). De igual forma, mencionó que a Nivel Distrital no se encontraban contratos con similares características que pudiesen ser tomados como referencia para el estudio de mercado.

La entidad tomó como base los contratos 188 de 2011, 120 de 2016 y 11 de 2017, para realizar el análisis de la demanda, como se muestra a continuación:

Cuadro 25
RESUMEN MUESTRA ESTUDIO DE MERCADO

Cifras en millones

ENTIDAD	NUMERO DE CONTRATO	PLAZO	VALOR
IDU	IDU-2056-2013		464
NIETO & CHALELA ABOGADOS SAS	011-2011	36m	1,860
MEDELLÍN MARTÍNEZ & ABOGADOS	CTO 188 DE 2011	Duración del proceso Judicial	348.
SILVA VARÓN & ASOCIADOS S.A.	CTO 120 DE 2016:	8 meses	672.8
BENAVIDES SANSEVIERO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – BENSAN S.A.S.	CTO 379 DE 2016:	12 meses	348.
BENAVIDES SANSEVIERO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – BENSAN S.A.S.	CTO 392 DE 2016:	12 meses	348.
BENAVIDES SANSEVIERO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – BENSAN S.A.S.	CTO 11 DE 2017	12 meses	348.
CLARA MARÍA GONZÁLEZ ZABALA	CTO 289 DE 2017	12 meses	300.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Nota: Valor que se le hace el incremento del porcentaje de la variación anual del IPC del año 2016 que fue de 5,75 %.

Fuente: Transmilenio S.A.

Elaboró: Equipo Auditoría de la Contraloría de Bogotá, D.C.

Estos contratos seleccionados no pertenecen a vigencias recientes, que permitan determinar objetivamente el valor del presupuesto asignado, por cuanto hacen referencia a los años 2011, 2016 y 2017. Adicional a ello, como hace referencia a contratos celebrados por el sujeto de control, al compararse con la muestra seleccionada, no permite determinar objetivamente el valor del presupuesto asignado para la suscripción del contrato.

Se suma a lo anterior, el equipo auditor con el propósito de verificar el valor asignado para la ejecución del contrato comparado con la muestra de mercado seleccionada por la entidad, siendo estos los contratos 188 de 2011, 120 de 2016 y 11 de 2017 aplico ajuste anual de IPC, desde la fecha de suscripción del contrato hasta la vigencia 2017.

De igual forma, realizó un segundo ejercicio, tal y como lo prevé el numeral 6.1.3.3.:

“El estudio de mercado para esta prestación especial es (que no esté en la tabla de honorarios): Para la presente contratación tomaremos como precios de referencia para esta contratación en principio los Contratos 188 de 2011 celebrado con CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA Y MEDELLÍN MARTINEZ & ABOGADOS, 120 de 2016 celebrado con SILVA VARÓN & ASOCIADOS S.A. y 11 de 2017 celebrado con BENAVIDES SANSEVIERO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – BENSAN S.A.S., a cuyo valor se le hace el incremento del porcentaje de la variación anual del IPC del año 2016 que fue de 5,75 %..”

De estos dos ejercicios de auditoria, se evidenció que los valores asignados para la ejecución de los contratos 621 y 624 de 21018, no guardan relación de trazabilidad con las condiciones estipuladas en los estudios previos, numeral 6. ANALISIS DEL SECTOR – 6.1. ANALISIS DE MERCADO de los contratos auditados.

En ejecución de la presente auditoria de regularidad, este ente de control el 2 de abril de 2019, solicitó se informara, cuáles fueron las condiciones de la forma de pago según el monto establecido para cada una de las actuaciones del proceso arbitral, en los porcentajes de ejecución de los mismos. Para tal efecto la entidad el día 8 de abril de 2019, da respuesta en los siguientes términos:

“ La razón por la cual se determinó la forma de pago de acuerdo con las actuaciones procesales, es porque es común que, en los contratos suscritos para la representación judicial, estos sean los hitos para el pago”.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El equipo auditor al evaluar la respuesta concluyó, que no estipulan las razones para justificar las condiciones de la forma de pago. De otra parte, resulta riesgoso contractual, la asignación del porcentaje equivalente al 10%, para la parte final de la defensa judicial del sujeto de control, lo cual amerita la interposición de los recursos que la ley consagra, siendo de vital importancia su ejecución en los temas de relevancia para el Distrito Capital.

Se evidenció en el análisis del contrato 621 de 2018, que al presentar el recurso de reposición del auto admisorio de la demanda, no aparece ni con fecha de la radicación, ni con la firma del abogado designado para la representación judicial de la firma contratada; se suma a lo anterior, el hecho que en el escrito referido aparezca con el membrete de otra firma de Abogados, siendo esta *“Neira y Gómez asociados”* son los que están presentando el producto, lo cual vulnera presuntamente el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional, pues el contratista se denomina *“Asesores jurídicos integrales LTDA”*.

Lo cual denota la falta de supervisión oportuna y efectiva para la este tipo de contratación fundamental que es la defensa judicial del sujeto de control, vulnerando la ley 87 de 1993, artículo 3 de la ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

De igual forma, este organismo de control pidió la copia digital de los documentos soportes para la suscripción de estos contratos, donde se determinara la aplicación de la excepción de la Circular Interna No. 18 del 13 diciembre 2017, utilizados para la suscripción de los contratos referidos en el asunto.

La entidad da contestación, precisando que en los estudios previos de los contratos, en donde se acredita la excepción a dicha Circular, en los cuales se sostiene lo siguiente:

“6.1.3.1. Razones técnicas del porque no se aplican los honorarios referenciados en las tablas del numeral 4.1.2. de estos estudios:

La Circular Interna No. 18 del 13 de diciembre de 2017, establece:

“(…)

EXCEPCIÓN A LA APLICACIÓN DE LA PRESENTE CIRCULAR

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 conformidad con el numeral quince (15) – ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS – del Manual de Contratación de TRANSMILENIO S.A. El estudio técnico y económico que refleje este análisis deberá ser suscrito por el jefe del área solicitante.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Igualmente, el área solicitante, deberá obtener el visto bueno de la Alta Gerencia, en el formato de solicitud de análisis jurídico, previo a la radicación en la Subgerencia Jurídica.

(...).

De conformidad con lo anterior, la Circular Interna No. 18 del 13 de diciembre de 2017 ha sido establecida como herramienta para determinar el valor de los contratos de prestación de servicios profesionales y no profesionales con personas naturales, estandarizando así los honorarios cuando su forma de pago se ha pactado de forma mensual parte de TRANSMILENIO S.A.

*De conformidad con lo anterior, al no pactarse el pago de los honorarios con periodicidad mensual, los mismos están supeditados a determinadas actuaciones procesales que se surtirán conforme al desarrollo y trámite de los servicios de la defensa jurídica en el trámite del proceso arbitral iniciado por **CONSORCIO EXPRESS S.A.S.** ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C. por lo que no aplican los lineamientos establecidos para la contratación de prestación de servicios con expertos en la Circular Interna No. 18 del 13 de diciembre de 2017.”*

Se evidencia con esta contestación dada por la entidad, que si bien el marco de la suscripción de los contratos y la determinación del valor de los honorarios se enmarcan dentro de la excepción definida en la Circular Interna No. 18 del 13 de diciembre de 2017, no se cumple con los criterios técnicos y económicos necesarios para el estudio de mercado, que allí mismo se requieren; se suma a lo anterior, que en el formato de solicitud de contratación, no se consagra el visto bueno de la Alta Gerencia, que avala dicha contratación, previo a la radicación en la Subgerencia Jurídica que de cumplimiento a esta condición.

En este orden de ideas, el Decreto 1082 de 2015, consagra en el numeral 2.2.1.1.2.1.1 lo referente a los estudios y documentos previos:

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. 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, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. **El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.** La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.” (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Así las cosas, se evidencia, que la entidad debió establecer desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, un estudio detallado del servicio conforme al análisis del sector, análisis de mercado, en concordancia con los lineamientos administrativos que se consagran en la guía para la elaboración de los estudios de sector expedida por Colombia Compra Eficiente y el manual de contratación de TMSA e interventoría vigente a la fecha de la suscripción de los contratos objeto de la presente auditoria.

Por último, se tiene el marco normativo establecido por la misma entidad, donde se observa que según la Resolución Administrativa No. 728 de 2014 “*Manual de Contratación de Transmilenio*”, en el numeral 15.1 Elaboración de los estudios técnicos y económicos, en el Numeral 2, establecen la necesidad de que estos cuenten con el estudio de sector y de mercado, que permitan establecer las condiciones mínimas en la prestación del servicio de acuerdo con las exigencias técnicas, jurídicas, administrativas, económicas, financieras establecidas por la entidad y dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Así las cosas, la entidad presuntamente desconoció los principios contractuales de la planeación, legalidad, publicidad, responsabilidad y transparencia, consagrados en la ley 80 de 1993, tal como lo precisa el artículo 209 de la Constitución política de Colombia de 1991., artículo 3 del C.P.A.C.A., como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta

Mediante respuesta dada al Informe Preliminar, a través del oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019, y radicado en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., expresa que los criterios técnicos y económicos para el estudio de mercado no requiere múltiples ofertas



para constituir su suscripción; por tal razón, se tomaron precios de referencia de contratos de características similares.

Por otra parte, con relación a la omisión del visto bueno de la alta gerencia señala que con la expedición de la circular 17 de 2018 se eliminó dicho visto bueno y sobre el certificado de idoneidad se acepta la inconsistencia presentada en el mismo.

En ese sentido, si bien lo citado en el manual de contratación: Numeral 2.2.1.2. Estudios del Sector y Estudios del Mercado. *“...Adicional a los parámetros antes establecidos, el Estudio de Mercado, podrá llevarse a cabo también con información correspondiente a valores históricos, estudios de mercado realizados para otros procesos, ofertas de anteriores procesos, entre otros...”*. El universo muestral de los valores históricos de carácter general del mercado, prima por su origen imparcial y deben ser representativo en aras de la equidad, eficiencia, eficacia y economía.

En cuanto al visto bueno de la alta gerencia, sigue vigente en esta contratación, toda vez que el contrato fue suscrito en la fecha 19 de septiembre de 2018 y la circular 17 del 19 de diciembre 2018 donde se establece la tabla de honorarios para la vigencia 2019 y elimina la figura del *“visto bueno”*; no había sido expedida.

Respecto a las condiciones de idoneidad y experiencia del contratista, la entidad acepta la inconsistencia presentada en el certificado correspondiente, lo que afecta las condiciones legales requeridas para la contratación, no se configura como un simple error involuntario sino en una omisión sustancial para la ejecución del contrato, en el marco del principio de planeación propio de la contratación estatal.

Los criterios técnicos tenidos en cuenta en el presente cuestionamiento fueron: el tiempo de servicio profesional y específico requerido, valores de los honorarios del contrato, recurso de reposición de otra firma no contratada por la empresa, excepción de la circular interna No. 18 13 dic 2017 y la forma de pago pactada.

De igual forma se omiten las justificaciones respecto de las condiciones legales del contratista como persona jurídica, respecto del producto entregado por otra firma no contratada.

Este equipo auditor, no realiza objeción alguna respecto de que los hitos de pago se hagan contra la presentación de las diligencias y actuaciones procesales propias del trámite arbitral, lo que se precisaba determinar eran los porcentajes de pago y a que criterio obedecían, circunstancia esta que no pudo ser objeto de verificación, pues no se presenta argumentación alguna.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Según el análisis efectuado a la respuesta, no se aceptan los argumentos planteados, se mantiene la observación y se configura el presente Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por las deficiencias presentadas en la etapa precontractual, en la estructuración de los estudios previos de los contratos de defensa judicial Números 621 y 624 de 2018, vulnerando presuntamente los principios de la contratación y la actuación administrativa.

En ese sentido, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a ello, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse. De igual manera, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.3.11. Contrato Interadministrativo 374 de 2017.

3.2.3.11.1. Hallazgo administrativo por tercerización de funciones propias de la entidad, y deficiente labor de supervisión, vulnerando los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

TRANSMILENIO S.A., el 14/08/2017 suscribe con la Canal capital el contrato interadministrativo, cuyo objetivo es *“Fortalecer el sistema TRANSMILENIO S.A., la imagen institucional y el posicionamiento de la marca, a través de la estructuración y ejecución del plan de medios, así como el desarrollo creativo y realización de las piezas de comunicación requeridas para el acceso a espacios de divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato requeridas por la Entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activaciones BTL y monitoreo de medios.”*. Con un plazo de 18 meses y por valor de \$7.500 millones. A la fecha (mayo 2019) se ha ejecutado la suma de \$1.850 millones y presentan un saldo por erogar de \$5.650 millones.

Se evidencia desde el estudio técnico y económico que el alcance del objeto a contratar incluye el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias creativas que atiendan las necesidades de fortalecimiento de la imagen y marca del sistema Transmilenio. Así como, dentro del desarrollo estratégico y creativo se consideró, *“... 3. Contratar directamente la ejecución del plan de medios y/o los planes de medios, en los medios de comunicación de carácter masivo, directo, alternativo, comunitario y digital...”* Obligación que se establece en la minuta contractual (Cláusula Tercera).

Al revisar la ejecución, se encuentra que Canal Capital subcontrata, mediante el contrato de prestación de servicios No.610-2018 firmado con la Unión Temporal UT_SM_BRANDS, con el objeto de *“Contratar el servicio de agente publicitario, para realizar*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el concepto creativo, la producción audiovisual y su correspondiente estrategia de sostenibilidad, para el fortalecimiento y posicionamiento de la imagen institucional de Transmilenio S.A., en virtud del Contrato Interadministrativo 374 de 2017” por \$1.000 millones, determinando \$213 millones a pagar por la idea creativa y \$787 millones por la producción audiovisual.

Por lo descrito, no entiende la Contraloría de Bogotá, las razones que justifican suscribir un contrato interadministrativo para que un tercero adelante los procesos de selección requeridos para subcontratar la ejecución de las obligaciones contractuales, ejemplo de ello, el proceso adelantado por Canal capital con la apertura del proceso de selección Convocatoria Pública No.09 de 2018 y adjudicado el 27 de junio de 2018. Se evidencia, que estas actividades hacen referencia a procesos de la misionalidad del sujeto de control, a cumplirse con las dependencias y competencias de los servidores públicos de la misma, en cumplimiento de las funciones administrativas y legalmente otorgadas.

De otra parte, es dable mencionar que no se observa cómo se adelanta la labor de supervisión toda vez que los informes simplemente mencionan el cumplimiento de las obligaciones descritas en la cláusula tercera del contrato, pero no se encuentra soportado, de manera detallada el seguimiento a las actividades y productos entregados a Transmilenio en cumplimiento de las mismas. Y son estos documentos generales los que en últimas soportan los pagos realizados; por tanto, no es posible conocer en que consiste el servicio que se cancela, a manera de ejemplo, *“Pauta emisión y posicionamiento marca plan de medios”*. Evidencias que si se presentan en informes de gestión para los pagos que se realizan en el contrato suscrito con la Imprenta Nacional.

Lo anteriormente expuesto, vulnerando los principios constitucionales de transparencia, selección objetiva, económica, libre concurrencia como orientadores de la actividad contractual, consagrados en la ley 80 de 1993, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, se tiene que lo observado refiere a contratar un tercero para adelantar procesos de contratación que puede adelantar directamente la entidad y las deficiencias en la supervisión de este contrato interadministrativo. Observaciones para las cuales no se presentan argumentos que



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

las desvirtúen, debido a que TRANSMILENIO en la respuesta refiere es a que esta contratación, implica obtener la mayor utilidad posible por la prestación de bienes y servicios a terceros, lo cual incluye la contraprestación por los servicios que se comprometa a realizar, así como aquellos gastos necesarios para la operatividad y no presenta argumentos a lo observado.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo y deberá incluirse acciones correctivas en el plan de mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.12. Contrato Interadministrativo 483 de 2017.

3.2.3.12.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por direccionar única y exclusivamente a este proponente la contratación, por presunta tercerización de funciones propias de la entidad y por suscripción de un objeto contractual que para cumplirlo depende de un tercero.

TRANSMILENIO S.A. el 27/06/2017 suscribe con la Secretaria General de la Alcaldía el convenio interadministrativo marco 4210000-539-2017, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la PARTES, para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración, evaluación y trámite de los proyectos de Asociación Público Privada (APP) que se adelanten en TRANSMILÑENIO S.A.”* y desde el *“estudio, soporte técnico y económico”* de este convenio, en el punto 3 Descripción del objeto a contratar con sus especificaciones, numeral b. Valor Aportes, indica: *“ (...) Para lograr el objeto del convenio derivado, Transmilenio contactó a la Financiera de desarrollo nacional S.A. (en adelante “FND”) para solicitarle la presentación de una propuesta. La FDN cuenta con las herramientas necesarias, el conocimiento especializado, los estándares y prácticas internacionales, así como los mecanismos requeridos para ofrecer los servicios de consultoría y acompañamiento integral que precisa Transmilenio S.A., para realizar la adecuada validación de los estudios antes mencionados, en línea con los objetivos y directrices de Transmilenio S.A., es decir, desde la concepción del convenio marco que origina el contrato interadministrativo, se dirigió la contratación directa a un único proponente, sin consideración de algunos parámetros comparativos de selección.*

A partir de allí, se suscribe el contrato interadministrativo 483/2017 con la Financiera de Desarrollo Nacional cuyo objeto es *“Realizar la consultoría integral para la revisión evaluación y validación técnica, administrativa, social, predial, ambiental, jurídica, financiera, económica y de riesgos de la propuesta en etapa de factibilidad de la asociación público privada de iniciativa privada para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de complejos de integración Modal de las calle 80 CIM 80 y de la autopista Norte CIM Norte, para la generación del análisis integral y del concepto sobre la aprobación de dicha propuesta, que incluye las actividades*



descritas en la propuesta y en el presente documento”, con un plazo de 9 meses y un valor de \$1.187.3 millones.

En el “*estudio técnico y económico*” del contrato interadministrativo, se presentan los atributos de la financiera, tales como experiencia y características, enfoque de Desarrollo Social y de minimización de riesgos para el Gobierno, servicio de alta calidad, socios con posicionamiento global, posibilidad de financiamiento, entre otros. Y en el “*análisis jurídico*”, se describe la suscripción de un contrato interadministrativo entre TRANSMILENIO S.A. y la Financiera de Desarrollo Nacional.

Así mismo, en este estudio, en el numeral 4.1 “*Análisis de Mercado*”, se incorpora un comparativo entre Proyecto Bogotá Elektriya y Proyecto de Factibilidad metro ligero, donde se establece un precio histórico y la actualización del mismo; y se incluye la cotización de validación integral estudio de factibilidad CIM 80 Y CIM Norte, aclarándose que la propuesta de FDN está con el IVA del 19%, con lo que estaría 3% más alto que las otras dos, que son anteriores a la reforma tributaria y el valor de esta cotización por \$1.187.3 millones, es el valor del contrato interadministrativo. Siendo válido mencionar que este valor, supuestamente, corresponde al promedio de los dos proyectos más la cotización de la Financiera más el IVA del 19%; no obstante, no se entiende porque incluir la cotización de la Financiera y como se obtiene el presupuesto oficial, el cual se origina en el “*estudio soporte del convenio marco numeral 4 sondeo de mercado*”.

Adicionalmente, no se obtiene un promedio de costo (la suma dividida por 5, no da el promedio) y en el numeral oferta comercial simplemente se establece que el valor del contrato a suscribir, tendrá una suma global por \$997.7 millones más IVA, y se le suma el costo del grupo de apoyo APP’S Transmilenio por \$406.4 millones, (obtenido de promedio de tarifas por categorías de los profesionales, emitidos por IDU, TRANSMILENIO S.A. y Agencia Nacional Infraestructura actualizado con el IPC). Valor que fue el considerado para los aportes de la Secretaria General; es decir, la suma de \$1.600 millones.

De esta manera se evidencia, que los soportes del análisis de costos para establecer el estudio de mercado realizado por la entidad, no fundamenta el valor del presupuesto a contratar, en concordancia con lo consagrado en el numeral 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, en lo referente a los estudios y documentos previos; debiéndose establecer desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, un estudio detallado del servicio conforme al análisis del sector, tal y como lo estatuye el artículo 15 del Decreto 1510



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de 2013, en concordancia con los lineamientos administrativos que se consagran en la guía para la elaboración de los estudios de sector expedida por Colombia Compra Eficiente y el manual de contratación.

Se suma a esta conducta administrativa, la presentación por parte de la Financiera de la “*propuesta para prestación de servicios de consultoría*” el 9 de agosto de 2017 (Radicado 20173100011411), previa a la invitación de TRANSMILENIO S.A., que fue el 28 de septiembre (Radicado 2017EE15723)¹⁴, con lo cual se confirma que no se adelanta proceso de selección y contratación, con lo cual se direcciona única y exclusivamente a este proponente, sin que existan soportes contenidos en el estudio de mercado, que permitan determinar que se trató de la propuesta más favorable para la entidad.

En conclusión, los soportes precontractuales y en particular en los estudios previos, son prueba de que ya se había tomado la decisión de suscribir el convenio con la Financiera, ya que se perfilaba a esta, como el único oferente posible, sin contemplar los requisitos generales de cualquier oferente interesado en ejecutar las actividades descritas; obviando principios contractuales tan relevantes como la transparencia, selección objetiva y fundamentalmente el principio de legalidad en las actuaciones administrativas, y se acude a la contratación directa para eludir los procedimientos de selección y sin observar lo establecido en la ley 1474 de 2011, artículo 83, el cual prevé la moralidad administrativa tutelando la transparencia de la actividad contractual, en el marco del artículo 32 numeral 2 de la ley 80 de 1993¹⁵, que consagra la posibilidad de suscribir contratos de consultoría, dada la complejidad, naturaleza de las obligaciones contractuales, alcance operativo, administrativo, mediante un concurso de méritos y no mediante la utilización de un intermediario para realizar actividades administrativas propias del sujeto de control.

En este mismo sentido, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, establece que en virtud del principio de eficiencia y transparencia, la escogencia del contratista debe efectuarse con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa con fundamento en reglas establecidas; en consecuencia, se trata de una regla general sin que por ello se puedan interpretar artificiosamente las causales de la contratación que son taxativas para cada caso; así como, tampoco emplear indebidamente otros mecanismos legales para violar el principio general enunciado, significando con ello la prohibición de eludir los procesos de selección.

¹⁴ LA OFERTA DE LA FINANCIERA FUE ACEPTADA EL 29 DE SEPTIEMBRE (RADICADO 20173100013621).

¹⁵ INFORME CONTRALORIA DE BOGOTÁ, AUDITORÍA DE DESEMPEÑO 93.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Aunado a lo antes descrito, no es de buen recibo de este Ente de Control, las razones por las cuales se firma un contrato interadministrativo, máxime cuando misionalmente, a TRANSMILENIO S.A.¹⁶, *“le corresponde la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital...”*¹⁷, lo que se refleja en el alcance del objeto del contrato 483/17, consagrado en la cláusula segunda. Quiere ello decir, que esta entidad tiene como responsabilidad la prestación del servicio y debe entonces adelantar los respectivos procesos de selección, suscribir los contratos y cumplir las funciones para las cuales fue creada.

Lo anterior, desfigura la naturaleza jurídica del contrato interadministrativo de cooperación, la selección del proponente único de forma previa a la invitación de la entidad, sin estudio de mercado que determine su escogencia, bajo criterios de favorabilidad en la contratación estatal. De ahí se evidencia presuntamente la incidencia penal en la presente observación y su connotación jurídica contenida en la ley 599 de 2000.

A propósito de los contratos interadministrativos, el Consejo de Estado, en decisión ya citada, señaló:

“...En este sentido el literal c) del mencionado artículo contempla la figura de los contratos interadministrativos, a través de los cuales la administración puede contratar directamente con entidades estatales. No obstante, si bien la administración tiene la posibilidad de celebrar este tipo de contratos, sin acudir a la licitación o concurso público, tal libertad no es absoluta, toda vez que en la selección del contratista ‘deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial el deber de selección objetiva, establecido en la Ley 80 de 1993’.
(...)

*“Respecto a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que con anterioridad a la suscripción del contrato es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción, análisis en el cual se deberán analizar factores tales como **experiencia, equipos, capacidad económica, precios**, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata”*¹⁸

¹⁶ En el ámbito funcional previsto para TRANSMILENIO S.A., se tiene que es el ente gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO DE LA CIUDAD, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 319 de 2006, Decreto 486 de 2006 y el Decreto 309 de 2009, el cual dentro de las funciones tiene la planeación, gestión y control contractual del sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para el esquema del Sistema Integrado de Transporte Publico SITP. Informe Contraloría de Bogotá Auditoria de desempeño 93

¹⁷ El Acuerdo 004 de 1999 *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 en el Artículo 3º.- Funciones.* En desarrollo de su objeto, corresponde a TRANSMILENIO S.A. ejercer las siguientes funciones:

1. Gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia.... “

¹⁸ SENTENCIA 14/04/05 RAD. 190001-23-31-000-2002-01577-01(AP). INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO 93 - CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De otra parte, el contrato interadministrativo 483/17 suscrito con la Financiera de Desarrollo Nacional, en la cláusula segunda PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO, a la letra establece: *“El plazo estimado de ejecución del Contrato es de NUEVE (9) MESES contados .a partir de la suscripción del - Acta de Inicio. El-Contrato se desarrollará en dos etapas: La primera etapa tendrá una “duración de cuatro (4,5) meses y en ella se llevará a cabo la validación del componente técnico de la propuesta. La segunda etapa tendrá una duración de cinco (4,5) meses y en: ella se llevará a cabo la validación de los componentes jurídicos y financieros de la propuesta. El inicio de esta segunda etapa estará sujeto a la expedición por parte del Ministerio de Transporte de la reglamentación necesaria: para poder efectuar el cobro de tarifas a las empresas de transporte intermunicipal por el uso que hagan de los CIM.” (...) sic*

Se desglosa de la anterior transcripción, que para realizar la segunda etapa, se dependía de un tercero, ya que para realizar esta se requiere que el Ministerio de Transporte expida la reglamentación necesaria para el cobro de tarifas a empresas de transporte intermunicipal. Situación totalmente previsible, como se menciona en el estudio Técnico y económico (26/09/2017) y en el análisis jurídico (27/09/2017). Por lo cual, como era un evento previsible no podía generar desde la misma estructuración precontractual una causal para suspender la ejecución del contrato, pues fue objeto de análisis previo a la suscripción del contrato y se encontraba dentro de las circunstancias de ocurrencia legal y necesarias, como parte integrante de la ejecución del mismo.

En este mismo sentido, cuando el objeto del contrato refiere a la generación del análisis integral de la aprobación de la propuesta asociación público privada de iniciativa privada para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los Complejos de Integración Modal de la Calle 80 - CIM 80 y de la Autopista Norte - CIM Norte, se entiende, que la viabilidad técnica, jurídica y financiera, concluyen en la gestión y trámite del proyecto APP; es decir, la división en etapas no valida la integralidad del estudio, porque la ejecución de cada etapa permite iniciar la siguiente, estas no son etapas independientes pus se complementan y generan el producto que refiere el alcance del convenio marco.

Agrava la situación las modificaciones realizadas, donde se prorroga el término incumpliendo las obligaciones contractuales en el plazo de ejecución, dicho plazo establecido era para cumplir las dos etapas; sin embargo, no alcanzo siquiera para cumplir la primera etapa y se justificaron las prórrogas, en las modificaciones al cronograma que llevaron a que la etapa I se consumiera prácticamente la totalidad del plazo contractual, dado que la fecha de terminación del contrato era el 22 de julio de 2018 y el informe de validación técnica se entregó el 17 de julio de 2018, y se aduce la demora en la complejidad del negocio objeto de este contrato.



Prueba de ello, la primera modificación se realiza el 19/07/2018 tres días antes del vencimiento del plazo contractual (22/07/2018), que prórroga el contrato por 19 días. Luego se suscribe la segunda prórroga por dos meses, el 10/08/2018; es decir, se establece nueva fecha de terminación hasta el 09/10/2018. Lo que permite argumentar, que no se entienden justificadas las prórrogas y se puede presumir, oculten el incumplimiento injustificado del objeto del contrato. En conclusión, la fase I se cumple hasta el 17 de julio de 2018, en otras palabras, pasado el año de suscrito el contrato y la fase II no se cumple por la carencia de la expedición de la reglamentación, situación totalmente previsible desde la etapa precontractual. Es de advertir, que solo se ha cancelado el 40% del valor del contrato.

De igual manera, entonces se pone en tela de juicio la justificación de la contratación directa e invitación únicamente a la Financiera, ya que esta refiere a la experiencia e idoneidad del contratista, a su experticia en este tipo de proyectos. Sin embargo la justificación de la modificación, indica. *“(…) Esto, debido a que la estructuración de las Asociaciones Público Privadas, requiere un nivel de detalle y maduración, con lo que se torna en negocios de gran complejidad, debiendo ser estudiados con lujo de detalle, especialmente si son propuestas de iniciativa privada, esto a cargo de un privado y no por una entidad estatal. Así las cosas, teniendo de presente que la APP que está siendo validada es de iniciativa privada, cada detalle de la información presentada en la etapa de factibilidad tiene que ser estudiada y verificada, para determinar la viabilidad del proyecto. De esto, el contratista en su análisis de la información suministrada se dio cuenta que la misma estaba incompleta en lo que respecta a los aspectos técnicos, lo que llevó a que se requiriera algunos elementos adicionales, pues de lo contrario no se podría hacer un informe de validación técnica completo. En este sentido, la entrega y estudio de la información solicitada hizo que los plazos originales se fueran corriendo, al punto en que esta etapa contractual se tomara un tiempo aproximado de 9 meses, 4.5 meses más de los pensados originalmente. (...)”*. Complejidad de la cual era conocedora la Financiera si tenemos en cuenta los atributos señalados en el estudio previo, tales como, la experiencia en este tipo de proyectos.

Aunado a lo anterior, llama la atención la respuesta dada por Transmilenio a la Financiera con radicado 2018EE6519 del 02/04/2018, numeral 2, que a la letra informa; *“2. Teniendo en cuenta el cronograma aprobado para el desarrollo del contrato 483 de 2017, la entrega del informe final de validación técnica se debía realizar el día 7 de marzo de 2018, el informe entregado no cumple las características del informe final de validación técnica, lo anterior, teniendo en cuenta que se identificó que las conclusiones describen una entrega posterior de información complementaria no analizada y en otros casos información que se espera que el originador allegue. (...)”* Quiere ello decir, que transcurridos (6) meses de ejecución no se tiene informe final de validación técnica y es hasta el 03/10/2018, al año de suscrito el contrato, que se informa que el producto correspondiente al informe y concepto final de validación técnica cumple con los requisitos especificados y se aprueba.



Es de mencionar, que la jurisprudencia del Consejo de estado frente al tema ha señalado: *“La suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, procede... cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido”*¹⁹. Lo que no ocurrió en el presente caso, ya que la situación y la suspensión, fue prevista en la etapa precontractual, por ende se pone en riesgo los recursos públicos comprometidos.

Ahora bien, la jurisprudencia frente a las modificaciones ha establecido: *“(...) Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas (...)”* Significa ello, que la estructuración del proceso precontractual y las modificaciones realizadas, de ninguna manera se justifican y reflejan deficiencias de planeación que conlleven a violación de los principios de la contratación estatal, de economía, transparencia, establecido en la Ley 80 de 1993 e incumplimiento de las obligaciones contractuales. Guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

Análisis de la respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., expresa que *“... el análisis de sector – análisis de mercado, del contrato interadministrativo 483 de 2017 del 3 de octubre de 2017 es el que se encuentra inmerso en el documento denominado “Estudio Técnico y Económico” suscrito el día 26 de septiembre de 2017. En él, podemos evidenciar un análisis de dos (2) contratos anteriormente suscritos por TMSA cuyo objeto fue similar y para lo cual se actualizó su valor conforme allí se evidencia. Adicionalmente, se presenta como insumo la propuesta presentada el 9 de agosto de 2017 por la FDN...”*

Así mismo, menciona *“...En lo referente a que la propuesta de la FDN fue presentada previamente a la invitación de TMSA, advertimos que el documento del 9 de agosto radicado por parte de la FDN se trataba de una cotización que sirvió de insumo para establecer el presupuesto*

19 sentencia del Consejo de Estado del 30 de mayo de 2007, exp. 15469 y sentencia del 16 de abril de 2007, exp AG-025 y sentencia 10 de marzo de 2011, exp. 15666. Suspensión De La Ejecución Del Contrato Estatal - Aplicación Del Principio De Legalidad /



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

oficial de la contratación en el estudio técnico de fecha 27 de septiembre de 2017. ...” Lo que nos permite confirmar que la Financiera participo en el proceso precontractual y fue quien estableció el presupuesto oficial, por lo cual si se perfilaba como único oferente.

De otra parte, se confirma como lo señala la propia entidad en la respuesta, que la ausencia de reglamentación para el cobro de tarifas era un hecho conocido, que dependía totalmente del Ministerio de Transporte, y resultaba necesaria para adelantar la segunda etapa del objeto de contratación. Lo que permite concluir, que la planeación resulto en la contratación de un objeto contractual en dos fases y una sola fase se ejecutó en el plazo establecido, situación que para nada es dable justificar en el siguiente hecho “... *el insumo objeto de validación por parte de la FDN, depende de un estructurador que no es contratado por TMSA, por lo que la validación de dicho insumo tiende a presentar dificultades en su ejecución...*” lo que se evidenció es que era una situación previamente conocida y se contrataba a la Financiera por ser experta en el manejo de estos temas, sin embargo, las deficiencias del proceso de planeación conllevaron a realizar en el término estipulado una sola fase de las dos contratadas.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, en la mesa de trabajo efectuada el día 18 de junio del año 2019, el equipo auditor, por unanimidad, ratificó los hallazgos con las presuntas incidencias disciplinarias, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.13. Contrato Interadministrativo 335 del 2017.

3.2.3.13.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que no se justifica la adición y al momento de la modificación solamente se había ejecutado tan solo 36% del valor del contrato e incluso transcurrido un año (diciembre 2018), aún la ejecución contractual presenta saldo sin ejecutar.

El día 19/07/2017 se suscribe el contrato interadministrativo 335/2017 entre Transmilenio y la Imprenta Nacional de Colombia con el objeto de “*Obtener la prestación de servicios de estructuración y ejecución del plan de medios, acceso a espacios de*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato, requeridas por la Entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activaciones BTL (empleo de formas no masivas de comunicación para mercadeo dirigidas a segmentos de mercado específicos) y monitoreo de medios, atendiendo -el desarrollo de estrategias y tácticas de carácter pedagógico de cultura ciudadana y de comunicación y capacitación del Sistema, según lineamientos, necesidades e intereses de TMSA” por un plazo de 12 meses y un valor de \$8.605.499.897.

No obstante, el día 28/12/2017, a los (5) meses, este contrato es adicionado por un valor de \$3.390.338.953, adición justificada en la necesidad de adelantar las campañas de cultura ciudadana: Moverse bien, Transmisible y entornos seguros. Encontrando que esta justificación corresponde a la dada para suscribir el contrato, dar a conocer los proyectos: *“cultura ciudadana en el Sistema de Transporte Público y comunicación, capacitación”* y *“atención al usuario en el Sistema de Transporte Público”*, con la implementación de una serie de acciones que buscan fortalecer los vínculos con los usuarios del Sistema, potenciando cambios en sus comportamientos y actitudes en aras de construir un sentido de apropiación y cuidado de lo público.

Por lo descrito, la justificación de la adición se desvirtúa ya que no es suficiente transcribir la justificación del contrato inicial, sino que se debe dar cuenta de las razones específicas que dan fundamento a la modificación, es decir, no se reflejan las circunstancias de hecho o de derecho que han sobrevenido a la celebración del contrato, ni se explican las razones del por qué los recursos presupuestados inicialmente no fueron suficientes para el cumplimiento del objeto contratado, ni se indica de manera detallada las actividades pendientes o adicionales por realizar para satisfacer la necesidad como fue formulada en los estudios previos; por ende, no se tienen los argumentos que hicieron necesario que durante la ejecución se introduzcan modificaciones a las condiciones pactadas inicialmente; además que, pone en entredicho lo considerado en los estudios previos y en el contrato mismo. Por lo anterior, se puede concluir que la modificación pretendida es consecuencia de una débil planeación o de un limitado estudio previo.

En este sentido, es dable advertir que desde la estructuración de los estudios previos, no se establecen de manera clara y precisa las condiciones técnicas mínimas del producto requerido y contratado, tales como: número de campañas, términos de entrega de cada una, es así como a la letra se indica *“Elaborar y presentar los planes de medios, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de TRANSMILENIO S.A., con las respectivas recomendaciones estratégicas y objetivos de medios a alcanzar.”*²⁰ Además, se describen

20 ESTUDIOS PREVIOS CONTRATO 335/2017. IGUAL SE TRANSCRIBE EN EL ANÁLISIS JURÍDICO



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

productos generales y planes de medios; por tanto para adicionar y determinar el mayor valor requerido, no se tuvo fundamentado en los productos que quedan pendientes para satisfacer la necesidad como fue formulada desde los mismos estudios.

Aunado a lo anterior, a la fecha (diciembre 28 de 2017) de la suscripción de la actuación modificatoria, el saldo no ejecutado era la suma \$5.496.279.478, equivalente al 64%, lo que significa que se había ejecutado, apenas el 36% (\$3.109.220.418). Y luego de un año de ejecución (a diciembre de 2018), aún se tiene un saldo por ejecutar de \$1.513.415.322, equivalente al 21% del valor inicial. Saldos que también prueban que tal adición no era necesaria y por tanto no se justificaba.

En este sentido, TRANSMILENIO S.A., al adicionar recursos presupuestales sin presentar los argumentos suficientes que justificarán el mayor valor requerido ocasiona un daño patrimonial en cuantía del valor adicionado **\$3.390.338.953**, ya que por los argumentos mencionados se desvirtúa la necesidad de los recursos adicionales.

Lo anterior vulnera lo normado en la Ley 610 de 2000 artículo 6, Ley 734 de 2002 y el artículo 16 de la ley 80 de 1993 enfatizando que las entidades públicas pueden modificar unilateralmente los contratos, argumentando razones de conveniencia, pero con el fin de lograr una mejora del objeto contratado.

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., expresa que “...el grupo auditor señala una posible falta disciplinaria y fiscal, por adicionar el convenio cuando su ejecución estaba en un 36%...” por lo cual es dable aclarar que, lo observado no refiere a la adición, sino a la falta de justificación de la misma, como bien lo señala la entidad en la respuesta con una ejecución baja de tan solo el 36%, no se demuestra la necesidad de mayores recursos. Se reflejan deficiencias en la planeación y no obstante haber realizado la adición de recursos el 28/12/2017, transcurrido un año y seis (6) meses de suscrito el contrato, aún existe saldo a ejecutar, la suma de \$821.433.783.

Como el contrato se encuentra en ejecución actualmente, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por lo tanto se dará traslado a



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la Personería de Bogotá para lo de su competencia y deberá incluirse en el plan de mejoramiento.

3.2.3.13.2. Hallazgo Administrativo por deficiencias de control y seguimiento a la documentación soporte del contrato interadministrativo 335/2017

1. Se evidencia que no concuerda la solicitud de modificación del contrato, realizada por la supervisión, con la decisión modificatoria, ya que esta solicitud del 19/12/2017 en el ítem, objeto de la modificación, escribe. “Adicionar y prorrogar el contrato No. 335 de 2017 suscrito entre TRANSMILENIO S.A. e IMPRENTA BNACIONAL DE COLOMBIA” texto que refiere a adición y prórroga y que se transcribe también en los considerandos del documento modificatorio, solicitud que además no da la claridad suficiente que permita argumentar la modificación y justifique la adición realizada. Mientras que la modificación 1 en la parte resolutoria, solamente decide la adición del contrato.

No obstante, se conoce por este organismo de control que el plazo no era necesario modificarlo, ya que la cláusula octava: Plazo de Ejecución, así lo estableció: “El contrato tendrá una duración de doce (12) meses, contados a partir de la fecha del acta de inicio suscrita entre las partes o hasta agotar el presupuesto asignado. No obstante lo anterior, si al concluir el tiempo establecido existen recursos, el convenio se extenderá automáticamente hasta el agotamiento de los mismos” (subrayado fuera de texto).

2. Verificada la facturación soporte de los pagos, se encontró que mediante oficio con radicado 20172000076951 de fecha 15/12/2017 Transmilenio recibe de la Imprenta Nacional las facturas números 89508 y 89509, con el siguiente detalle:

Cuadro 26
SOPORTES DE PAGOS

Cifras en millones

No. Factura	Fecha Factura	Valor	Detalle	Soportes
89508	15/12/2017	\$958.3	campana biblio estaciones, campana discapacidad y cambios operativos	Certificación del sistema general de salud y pensiones. Certificado de Registro Presupuestal Certificado cumplimiento del 23/11/2017 que refiere a otra factura 89809 e Informe de supervisión período diciembre 2017
89509	15/12/2017	\$812.0	campana fidelización y actividades institucionales	Certificación del sistema general de salud y pensiones. Certificado de Registro Presupuestal. Informe de supervisión período diciembre 2017. Certificado de cumplimiento del 23/11/2017. Cotización 49950 del 04/10/2017.

Fuente: Carpetas contrato 335/2017. En los folios 8 a 19, del tomo 3 se tienen las facturas.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Una vez revisadas, mediante memorando interno²¹ de la supervisora las devuelve para ser ajustadas, y la Imprenta Nacional las regresa (oficio radicado 20172000078261), pero se conserva la misma numeración, se cambia el valor facturado, el detalle de los conceptos a cancelar y se corrige el certificado de cumplimiento que refería a otra factura, quedando así:

No. Factura	Fecha Factura	Valor	Detalle	Soportes
89508	15/12/17	\$487.8	campana biblio estaciones, campana discapacidad	Certificación del sistema general de salud y pensiones. Certificado de Registro Presupuestal. Certificado cumplimiento del 15/12/2017 que refiere a la factura. Informe de supervisión período diciembre 2017, ajustado valor.
89509	15/12/17	\$997.7	campana fidelización actividades institucionales y cambios operativos	certificación del sistema general de salud y pensiones. Certificado de Registro Presupuestal. Informe de supervisión período diciembre 2017 ajustado valor. Certificado cumplimiento del 15/12/2017 que refiere a la factura. Cotización 49950 del 04/10/2017

Fuente: Carpetas contrato 335/2017 En los folios 8 a 84, del tomo 3.

Respecto a los requisitos de las facturas de venta, el Estatuto Tributario artículo 617 refiere en el numeral d) “Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta”; por lo cual estas facturas debieron ser anuladas y reemplazadas para el correspondiente pago. Situación que evidencia falta de control en los documentos soporte de los pagos y cumplimiento de requisitos de las facturas y conceptos a cancelar.

3. Se observa que el contrato 335/2017 afecta el rubro presupuestal 341150218008700 “Cultura ciudadana en el sistema de transporte público” para la meta “Alcanzar el 60% en el atributo cuidado del sistema”, para lo cual se expiden dos certificados de disponibilidad presupuestal, así:

Cifras en millones		
CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL	CERTIFICADO DE REGISTRO PRESUPUESTAL	VALOR
CDP 201706 1482 DEL 22/06/2017	CRP 201707 1441 DEL 21/07/2017	\$888.9
CDP 201706 1483 DEL 22/06/2017	CRP 201707 1442 del 21/07/2017	\$1.993.6

Fuente: Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal, contrato 335/2017

Situación que llama la atención del organismo de control, debido a que no se entiende si la asignación presupuestal afecta el mismo rubro y meta, para qué

²¹ Contrato interadministrativo 335/2017 Folio 4 a 10, 71 a 84 Tomo 3. Documentos soporte TRANSMILENIO S.A.S



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

expedir dos certificados de disponibilidad, el mismo día. Situación que también se repite en la expedición del certificado de registro presupuestal y podría conllevar a dificultar la labor de control.

4. Se encuentran en los soportes contractuales, dos (2) oficios que concluyen en la adición a los planes de medios, los cuales se transcriben a continuación:

En la carpeta 12 folio 163 oficio radicado 2018EE21445 del 06/11/2018, dirigido al jefe oficina asesora jurídica de la Imprenta Nacional, de la subgerente de atención al usuario y comunicaciones, en donde se hace saber: *“Punto 10. En este orden de ideas no entendemos el por qué si existe un contrato vigente hasta el 31 de diciembre de 2018, que ha garantizado los descuentos en ATL, la Imprenta Nacional argumente la imposibilidad de continuar ejecución contractual, posición que pone a Transmilenio S.A. como contratante en un riesgo de incumplimiento de las estrategias de comunicación programadas con anterioridad y que por causas ajenas al contratante e imputables al contratista se vea sometido a la terminación de un contrato que asciende a \$11.995.838.850 de los cuales se ha ejecutado el 60% y el restante 40% se tiene previsto ejecutar con las estrategias anteriormente señaladas.”* Así mismo, se lee *“el criterio de selección para escoger la oferta más favorable para Transmilenio no fue la tarifa sino el porcentaje de descuento ofertado.”*

De igual manera, se encuentra a folio 169 de la misma carpeta, oficio radicado 2018EE21926 del 13/11/2018 en el cual se reitera la solicitud de servicio, por demora e incumplimiento en servicios tales como simulador transmisible, videos magic markers, material troquelado, chalecos y gorros transmichiquis, guías mi plan de viaje portales, botones accesibilidad, bolsas, libretas y bolígrafos cambrel discapacidad, manillas operadores, pelota anti estrés y vestido treatrino, entre otros. Y a la letra indica: *“Ante la demora sistemática en el cumplimiento de los requerimientos, se convoca a reunión extraordinaria del comité técnico de seguimiento para el 18/11/2018.”*

A partir de la reunión se decide adicionar al presupuesto de ATL para planes de medios en \$2.000 millones, dadas las necesidades expresadas, en virtud del comité de seguimiento de carácter extraordinario. Situación que es necesario advertir, en el sentido de que una adición no es dable justificarla, ni puede obedecer al retraso injustificado del contratista, es decir, en la demora o retraso de la entrega de los productos contratados.

Las situaciones descritas vulneran la Ley 87 de 2000 artículo 2 y 4 y pueden generar riesgos frente a la protección de los recursos públicos y dificulta el seguimiento y control de la ejecución contractual.

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el No.1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., expresa: “...se informa que la Entidad acoge la observación presentada por el Ente de Control y formulará el Plan de Mejoramiento...” Por lo tanto se configura el Hallazgo Administrativo y deberá incluirse acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir.

3.2.3.14. Licitaciones 01 y 02 de 2018.

Procesos de Selección: TMSA-LP-001 de 2018 y TMSA-LP-002 de 2018. – Contratos de Concesión Provisión de Flota Nos. 687,690, 692, 694, 696, 752 de 2018 y Contratos de operación Nos. 688,691, 693,695, 697 y 754 de 2018.

TRANSMILENIO S.A., llevo a cabo las Licitaciones TMSA-LP-001 y TMSA-LP-002 de 2018, encaminadas la primera a la provisión de la flota consistente en *“Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión , cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota para lo cual el concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA” y la segunda a la operación de la misma, para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, cuyo objeto consistió en: “Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión , cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de operación del Sistema Transmilenio, incluyendo el mantenimiento de la flota, la adecuación , operación y mantenimiento del (los) patio (s) de operación asociado(s)”.*

La publicación del proyecto de pliego de condiciones se realizó los días 6 y 7 de marzo de 2018 respectivamente, los cuales correspondieron a dos procesos de selección diferentes y cuya consecuencia directa corresponden a contratos de concesión destinados a la provisión y los otros a la operación de la flota en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público de Pasajeros (SITP).

De acuerdo con los documentos precontractuales de cada una de estas convocatorias públicas, se adjudicarían 6 lotes de flota ofertados por los proponentes en la licitación de provisión de flota y que serán operados por los adjudicatarios de la licitación de operación de la misma, quienes así mismo deberían adecuar, operar y mantener los patios de operación asociados a cada lote de flota, siendo estos:

Cuadro 27
LOTES Y DENOMINACION LP-001 Y 002 -2018

LOTE No.	DENOMINACIÓN
1	Américas Patio de Operación Américas (Existente).

125

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

LOTE No.	DENOMINACIÓN
	Patio de Operación Américas II.
2	Calle 80 Patio de Operación Calle 80 (existente) Patio de Operación Calle 80 II (Nuevo). Patio de Operación Temporal Calle 80.
3	Norte Patio de Operación Norte (existente) Patio de Operación Norte II (Nuevo). Patio de Operación Temporal Norte
4	Suba Patio de operación Suba (Existente).
5	Tunal-Sur II Patio de Operación Tunal (existente) Patio de Operación Sur II. Patio Temporal Sur II.
6	Usme Patio de Operación Usme (Existente) Patio de Operación Usme II (Nuevo).

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Según consta en la Resolución No. 675 del dos (2) de noviembre de 2018, por medio de la cual se adjudicaron las Licitaciones Públicas Nos. TMSA-LP-001-2018 y TMSA-LP-002-2018, en la primera se perseguía la financiación por parte de los concesionarios seleccionados de la compra mínima de 477 buses articulados nuevos y 964 buses biarticulados nuevos para entregar el uso y explotación de los mismos a TRANSMILENIO S.A., quien a su vez entregaría dicho uso a los concesionarios de operación, seleccionados mediante la licitación de operación de flota TMSA-LP-002-2018.

Conforme a las reglas de las licitaciones de provisión y operación de flota, se adjudicaría un contrato de concesión de provisión de flota y un contrato de concesión de operación de flota por cada lote. De igual forma contemplaba la posibilidad de presentar propuesta de forma acoplada y articulada entre los oferentes de provisión y operación de flota.

Mediante las Resoluciones 329 del 29 de mayo de 2018 y la Resolución No. 348 del 6 de junio de 2018, se ordenó la apertura y publicación de los pliegos definitivos, la primera para la licitación encargada de la provisión de flota y la segunda para la licitación de operación de la flota.

En desarrollo de las dos licitaciones públicas se expidieron 9 adendas, para la LP-001-2018 y 10 adendas para la LP-002-2018; dichos procesos fueron suspendidos por 30 días calendario, en razón de la ampliación del plazo para presentar ofertas,



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

conforme se establece en la Resolución 489 del 30 de Julio de 2018, reanudándose el 30 de agosto mediante Resolución 543 del 29 de agosto de 2018.

El día 3 de septiembre de 2018, se realizó por parte de TRANSMILENIO S.A., la audiencia de recepción del sobre único de la licitación de provisión de flota, en la cual los proponentes interesados incluyeron su oferta económica y los documentos soporte para acreditar la capacidad financiera. Para tal efecto el día 4 de septiembre de 2018, se produjo el cierre de esta licitación, presentándose 7 propuestas acopladas, así:

Cuadro 28
PROPUESTAS ACOPLADAS PROVISIÓN DE FLOTA LP-001-2018

PROPONENTE	AMERICAS	CALLE 80	NORTE	SUBA	TUNAL SUR II	USME
ESTRUCTURA PLURAL BOGOTA MOVIL PROVISIÓN.	X	X	X	X	X	X
ESTRUCTURA PLURAL MC MASIVO SAS, MILENIO HOLDINGS SAS, GLOBAL MISSANDEI SLU, ASESORIAS E INVERSIONES BAQUERO TORRES & CIA S en C, ARIAS REYES UNIDOS SAS.	X	X				X
EXPRESS DEL FUTURO S.A.	X	X	X	X		X
FCP/SGA ALTERNATIVO-COMPARTIMENTO TM.	X		X		X	X
GREEN BOGOTA S.A.S.	X			X		X
PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA MASIVO BOGOTA AMERICAS, CALLE 80, NORTE, SUBA, USME.	X	X	X	X		X
SISTEMA INTEGRADO DE PROVISION SI2018 S.A.S.	X	X	X	X		X

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Ahora bien, el día 11 de octubre de 2011, se llevó a cabo la recepción de los sobres únicos de la licitación de operación de flota y se procede el día 12 de octubre de 2018 al cierre de esta Licitación presentándose siete (7) propuestas acopladas por parte de los siguientes proponentes operadores:

Cuadro 29
PROPUESTAS ACOPLADAS OPERACIÓN DE FLOTA LP-002-2018

PROPONENTE	AMERICAS	CALLE 80	NORTE	SUBA	TUNAL SUR II	USME
Estructura Plural Bogotá Móvil Operación	X	X	X	X	X	X
Estructura Plural Conformada Por Sistemas Operativos Mmóviles S.A., Asesorías E Inversiones Baquero Torres & Cía. S En C Y Arias Reyes Unidos S.A.S.	X	X				X
Express Del Futuro S.A.						



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PROPONENTE	AMERICAS	CALLE 80	NORTE	SUBA	TUNAL SUR II	USME
	X	X	X	X		X
Estructura Plural Metrobus Ope	X		X		X	X
Actin Transport S.A.S.	X			X		
Promesa De Sociedad Futura Capital Bus, Américas, Calle 80, Norte, Suba, Usme.	X	X	X	X		X
Sistema Integrado De Operación De Transporte Si2018 S.A.S.	X	X	X	X		X

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018.

Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

De los 7 proponentes de la Licitación de provisión de flota y de la licitación de operación de flota que se presentaron de forma acoplada, fueron evaluadas en el informe de evaluación definitivo, publicado el día 2 de octubre de 2019 en el SECOP II, teniendo en cuenta lo siguiente:

Cuadro 30

RESULTADO INFORME DE EVALUACIÓN DEFINITIVO CONDICIONES TECNICAS (REQUISITOS HABILITANTES) LP 001 y 002 DE 2018

PROPONENTE PROVISION / IDENTIFICACIÓN	RESULTADO DE LA EVALUACIÓN PRELIMINAR	PROPONENTE OPERACIÓN	RESULTADO DE LA EVALUACION PRELIMINAR
Estructura plural Bogotá móvil provisión	Hábil	Estructura plural Bogotá móvil operación	Hábil
Estructura plural mc masivo S.A.S., milenio holdings S.A.S., global Missandei slu, Asesorías e inversiones Baquero torres & Cía. s en c, Arias Reyes Unidos S.A.S.	Hábil	Estructura plural conformada por sistemas operativos móviles s.a., asesorías e inversiones Baquero torres & Cía. s en c y arias reyes unidos S.A.S.	Hábil
Express del Futuro S.A.	No hábil	Express del futuro s.a.	No Hábil
Fcp/Sga alternativo-compartimento TM.	Hábil	Estructura plural Metrobus Ope	Hábil
Green Bogotá S.A.S.	Hábil	Actin Transport S.A.S.	Hábil
Promesa de sociedad futura masivo Bogotá Américas, calle 80, norte, suba, usme.	Hábil	Promesa de sociedad futura capital bus, Américas, calle 80, norte, suba, usme.	Hábil
Sistema integrado de provisión SI2018 S.A.S.	Hábil	Sistema integrado de operación de transporte SI2018 S.A.S.	Hábil

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018.

Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

El día 2 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de adjudicación para las dos licitaciones, en la cual se mantuvieron en su integridad los informes de evaluación previamente, publicados en la plataforma del SECOP II, con los



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

siguientes resultados de acuerdo a cada proponentes acoplado e identificado con los literales A, B, C, D, E, F, así:

Cuadro 31
RESULTADO INFORME DE EVALUACIÓN DEFINITIVO CONDICIONES TECNICAS Y ECONÓMICAS-PUNTAJE TOTAL LP-001 y LP-002-2018

PROPONENTE PROVISION / IDENTIFICACIÓN	RESULTADO DE LA EVALUACIÓN PRELIMINAR	LOTES	RESULTADO OFERTA TECNICA	RESULTADO APOYO INDUSTRIA NACIONAL	OFERTA ECONOMICA	PUNTAJE TOTAL
(Identificación A) Estructura plural Bogotá móvil provisión- estructura plural Bogotá móvil operación	Hábil	1	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD
		2	0	200	350	550
		3	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad
		4	0	200	968	1168
		5	0	200	1400	1600
		6	Sin capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad
(Identificación B) Estructura Plural Mc Masivo S.A.S, Milenio Holdings S.A.S., Global Missandei Slu, Asesorías E Inversiones Baquero Torres & Cía. S En C, Arias Reyes Unidos S.A.S. - Estructura Plural Conformada Por Sistemas Operativos Móviles S.A., Asesorías E Inversiones Baquero Torres & Cía. S En C Y Arias Reyes Unidos S.A.S.	Hábil	1	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD
		2	0	200	0	200
		3				
		4				
		5				
		6	0	200	1400	1600
(Identificación no aplica) Express del futuro s.a. - Express del futuro s.a.	No Hábil					
(Identificación C) Fcp/Sga Alternativo-Compartimento Tm.- Estructura Plural Metrobus Ope	Hábil	1	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		2				
		3	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		4				
		5	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		6	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
(Identificación D) Sistema Integrado De Provisión Si2018 S.A.S. - Sistema Integrado De Operación De Transporte Si2018 S.A.S.	Hábil	1	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad
		2	400	200	1400	2000
		3	400	200	1400	2000
		4	400	200	1400	2000
		5				
		6	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad	Sin Capacidad
(Identificación E) Green Bogotá S.A.S. - Actin Transport S.A.S.	Hábil	1				
		2				
		3				
		4	0	200	400	600



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PROPONENTE PROVISION / IDENTIFICACIÓN	RESULTADO DE LA EVALUACIÓN PRELIMINAR	LOTES	RESULTADO OFERTA TECNICA	RESULTADO APOYO INDUSTRIA NACIONAL	OFERTA ECONOMICA	PUNTAJE TOTAL
		5				
		6				
(Identificación F) Promesa De Sociedad Futura Masivo Bogotá Américas, Calle 80, Norte, Suba, Usme - Promesa De Sociedad Futura Capital Bus, Américas, Calle 80, Norte, Suba, Usme.	Hábil	1	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		2	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		3	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		4	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta
		5				
		6	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta	Oferta Artificial Baja O Alta

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

De acuerdo al orden de elegibilidad, fueron adjudicados los siguientes contratos de concesión relacionados con la provisión y operación de la flota, así:

Cuadro 32

CONTRATOS DE CONCESION PARA LA PROVISIÓN Y LA OPERACIÓN DE LA FLOTA RESULTANTES DE LA LP-001 y LP-002-2018

PROPONENTE ADJUDICATARIO ACOPLADO	LOTE DE FLOTA	CONTRATO PROVISION	VALOR PROVISION CTO	CONTRATO OPERACIÓN	VALOR CONTRATO DE OPERACIÓN
Sistema Integrado De Provisión Si2018 S.A.S. - Sistema Integrado De Operación De Transporte Si2018 S.A.S.	2 – Calle 80	CTO-696-18	\$242.493.278.447	CTO 697-18	\$449.009.125.088
	3 - Norte	CTO-694-18	\$432.358.636.892	CTO 695-18	\$829.997.258.263
	4— Suba	CTO-692-18	\$262.038.314.797	CTO-693-18	\$509.652.973.661
Estructura Plural Bogotá Móvil Provisión- Estructura Plural Bogotá Móvil Operación.	5- Tunal	CTO-690-18	\$861.780.101.092	CTO691-18	\$1.521.838.092.305
Estructura Plural Mc Masivo S.A.S., Milenio Holdings S.A.S., Global Missandei Slu, Asesorías E Inversiones Baquero Torres & Cia. S En C, Arias Reyes Unidos S.A.S.	6- Usme	CTO-687-18	\$538.619.121.860	CTO688-18	\$911.276.704.372



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PROPONENTE ADJUDICATARIO ACOPLADO	LOTE DE FLOTA	CONTRATO PROVISION	VALOR CTO PROVISION	CONTRATO OPERACIÓN	VALOR CONTRATO DE OPERACIÓN
- Estructura Plural Conformada Por Sistemas Operativos Móviles S.A., Asesorías E Inversiones Baquero Torres & Cía. S En C Y Arias Reyes Unidos S.A.S.					

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 de 2018.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En cuanto al lote de flota No. 1 correspondiente a las Américas, según se observa de la Resolución de adjudicación No. 675-2018, ninguno de los proponentes que resultaron habilitados, cumplieron con los requisitos para su adjudicación, conforme lo establecía el numeral 7.10 de los pliegos de condiciones definitivos de las licitaciones públicas de provisión y operación, declarándose desierta su adjudicación; para lo cual conforme lo establece el artículo 2.2.1.2.1.2.22., del Decreto 1082 de 2015.

En este marco, la entidad adelantó los procesos de contratación, aplicando las normas del proceso de selección abreviada menor cuantía, conforme lo establece la ley; así se adelantaron los siguientes procesos:

- TMSA- SAM-20-2018, la cual tuvo por objeto el “*Seleccionar la propuesta más favorable para la adjudicación de un (1) contrato de concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota, para el patio de operación américas, para lo cual el concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la flota al sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA”.*
- TMSA-SAM-21-2018, la cual tuvo por objeto el: “*Seleccionar la propuesta más favorable para la adjudicación de un (1) contrato de concesión, cuyo objeto será: “El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de Transporte Público de Pasajeros en su componente de operación del sistema Transmilenio, incluyendo el mantenimiento de la flota, la adecuación, operación y mantenimiento de la flota, la adecuación, operación y mantenimiento del patio de operación Américas”.*

Así las cosas, el día 21 de diciembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de adjudicación conjunta de los procesos TMSA-SAM-20-2018 y TMSA-SAM-21-2018, conforme a lo contenido en la Resolución de Adjudicación No. 905 de la misma fecha, trayendo como resultado, el siguiente:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 33

RESULTADO DE LA ADJUDICACION Y CONTRATOS DE CONCESION LOTE 1 – AMÉRICAS

LOTE	NOMBRE DEL LOTE	ADJUDICATARIO	CONTRATO DE CONCESION	VALOR DE REFERENCIA
1	Américas	Estructura Plural Conformada Por Transmasivo S.A. E Inverblegs S.A.S.- Promesa De Sociedad Futura Masivo Bogotá S.A.S.	Contrato de provisión 752-2018	\$503.262.600.000
2	Américas	Promesa De Sociedad Capital Bus S.A.S.	Contrato de Operación 754-18	\$927.056.093.166

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-SAM-20 y TMSA-SAM- 21-2018.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En desarrollo de la presente auditoría se verificó la información que soporta la ejecución, en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos; de igual forma a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP II y la suministrada por TRANSMILENIO S.A., en este sentido, se requirió información de las licitaciones 001 y 002 de 2018, mediante correos electrónicos institucionales del 8 y 15 de marzo de 2019 con contestaciones del sujeto de control del 19 y 26 de marzo, respectivamente.

En consonancia con la información proveniente del sujeto de control y los elementos provenientes de los procesos de selección TMSA-LP-001 de 2018 y TMSA-LP-002 de 2018 , que tienen por objeto, el primero “*Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión , cuyo objeto será "El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota para lo cual el concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA"*” y el segundo proceso, tiene por objeto “*Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión , cuyo objeto será "El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de operación del Sistema Transmilenio, incluyendo el mantenimiento de la flota, la adecuación , operación y mantenimiento del (los) patio (s) de operación asociado(s)"*”, en el marco de los contratos de concesión para la provisión de la flota identificados con los números 687,690,692,694 y 696 de 2018; en cuanto a la operación de la flota identificados con los números 688,691,693,695 y 697 de 2018, pertenecientes al Sistema TransMilenio, se formularon las siguientes observaciones:



3.2.3.14.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., en los procesos de selección TMSA-LP-001 de 2018 y TMSA- LP-002- DE 2018, no efectuó un análisis de los elementos esenciales de planificación que fundamentaron el estudio de mercado, análisis de sector y los estudios previos, mediante la utilización paralela de mecanismos de consulta no integrados a los procesos, violando los principios de la contratación estatal y los principios constitucionales de la función administrativa.

Para verificar el cumplimiento de lo estipulado en los artículos 15 del Decreto 1510 de 2013 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082/2015, se solicitó a la entidad mediante correo institucional del 8 de marzo de 2019, se determinará los lineamientos que sirvieron de fundamento para el análisis del estudio de mercado, la oferta, la demanda, el análisis de sector y las condiciones técnicas mínimas sobre los cuales se estructuraron los estudios previos de las licitaciones objeto de la presente auditoria, tanto para provisión como para la operación de la flota, de la siguiente forma:

1. Frente al ESTUDIO DE MERCADO (305 ANEXO IV-ESTUDIO DE MERCADO-EP- LP-001-2018) (ANEXO 6 - LP-002-2018), se solicitó la respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- a) En la tabla No. 4 en lo referente a los fabricantes de chasis para vehículos articulados, biarticulados y superarticulados, como fuente de información: *“Unión temporal SDG-PHR-KPMG, 2017, a partir de sondeo de mercado y el comparativo de tecnologías disponibles en buses articulados y biarticulados de la "exploración estado de avance de nuevas tecnologías a nivel internacional" de TRANSMILENIO S.A... Se aclara que el consultor no ha validado dicha información en campo, y se basa en información expuesta de los fabricantes en encuestas y entrevistas.”*

Se requirió a la entidad para que adjuntara los soportes de la fuente mencionada, tales como encuestas y entrevistas realizadas por el consultor a los fabricantes de buses articulados, biarticulados, que evidenciaron lo establecido en el aludido documento, explicando las razones por las cuales no fue válida la fuente primaria, trabajo de campo, condiciones técnicas mínimas para el desarrollo del presente proceso de selección, con los soportes de justificación correspondiente.

La entidad a este cuestionamiento, sostuvo, entre otros aspectos relevantes, que: *“La metodología utilizada para la realización de estos sondeos, temáticas desarrolladas con cada uno de los actores, así como las principales conclusiones obtenidas para cada una de ellas se encuentran detalladas en el documento Estudio Estratégico de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2017, y del cual se adjunta copia digital para su conocimiento.

(...)

Como parte de los anexos de este documento, se remiten copias de los cuestionarios diligenciados por los fabricantes y proveedores de buses con relación a esta temática.

Adicionalmente, en el capítulo 4 del informe de Estudios Previos – Componente Técnico de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave, Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2018, se presenta el análisis detallado de las tecnologías y tipologías de buses disponibles en el mercado. Para su conocimiento, se adjunta copia digital de este documento.”

- b) Se solicitó al sujeto de control que explicara las razones por las cuales la información que constaba en la figura 6, ubicada en la página 22 del referido documento, se establecían las principales cifras del sistema Transmilenio componente troncal, en cuanto al número de pasajeros equivalente a 701 millones de pasajeros para la vigencia 2016, no acogía referencias provenientes a las vigencias 2017-2018, que desarrollaran las condiciones actuales del servicio, que justificaran la necesidad de la flota, objeto de la presente contratación, ni la referencia exacta de la información de donde se extrae, ni los autores que la estructuraron.

Para lo cual la entidad sostuvo: “La información a la que se hace referencia, indicada en la Figura 6, corresponden a datos con los cuales se pretende dar, de manera general, un contexto de las dimensiones actuales del Sistema, en coherencia con el alcance del capítulo que se viene desarrollando en el documento, en el cual se están exponiendo introductoriamente, las características y generalidades del Sistema TransMilenio.

La descripción de la información considerada, la metodología utilizada y los resultados obtenidos en el proceso de estimación de la demanda de transporte público en su componente troncal, y las necesidades de oferta del Sistema TransMilenio, se encuentran consignados en el documento Estimación de demanda de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el mes de mayo del año 2018, y publicado en el Cuarto de Datos de la Licitación TMSA-LP-01 de 2018, del cual se anexa copia digital para su conocimiento.

En cuanto a la licitación 002 de 2018, esta misma información, se encuentra en la figura 1.4. PRINCIPALES CIFRAS DEL SISTEMA TRANSMILENIO-COMPONENTE TRONCAL, en relación con la figura 6 de la Licitación TMSA- LP - 001 de 2018.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- c) De igual forma, el equipo auditor solicito al sujeto de control, explicar las razones por las cuales se hace referencia a una encuesta de movilidad proveniente de la vigencia 2015, encuestas de percepción, atención al usuario, estadísticas de oferta y demanda del SITP, para la vigencia 2016-2017, sin que se expliquen los datos estadísticos puntuales, su referencia, ubicación que soporte el análisis de sector, que ameriten las condiciones actuales del servicio, ni la referencia exacta de la información de donde se extrae, ni se identifican los autores que la estructuraron, de lo cual se justifique la necesidad de la flota, objeto de la presente contratación, información contenida en los numerales 3.1. DEMANDA ACTUAL DEL SECTOR, la demanda de todos los distintos modos de transporte, medida en el número de viajes, se estructura como fuente de información *“La encuesta de movilidad del 2015.”* ; figuras la primera No.14, denominada Distribución de modos de transporte por número de viajes en Bogotá en 2015, la segunda figura No. 15 que corresponde al total pasajeros transportados a 2017 (tercer trimestre) por modo de transporte público, y la tercera figura 16 denominada Tasa de viajes del transporte público (2011-2015), fuente de información, la misma encuesta de movilidad para Bogotá 2015 y 2011, así como la información proveniente del observatorio de movilidad, para la vigencia 2016, e información del DANE III TRIMESTRE (encuesta de transporte urbana de pasajeros (ETUP).

Se suma a lo anterior, la figura 18 denominada Demanda Anual Troncal y Zonal (Millones de abordajes) a septiembre de 2017, en la cual aparece como fuente de información el Centro Nacional de Consultoría (2016) Encuesta de satisfacción de usuarios TRANSMILENIO, así como la información tomada de las estadísticas de oferta y demanda del SITP, evaluadas por la Unión Temporal SDG-PHR-KPMG - 2018.

Para lo cual la entidad manifestó que: *“La información citada corresponde a la información pública más actualizada disponible en el momento de la estructuración.*

Se reitera lo expuesto en el punto anterior en cuanto a que la descripción de la información considerada, la metodología utilizada y los resultados obtenidos en el proceso de estimación de la demanda de transporte público en su componente troncal, y las necesidades de oferta del Sistema TransMilenio, se encuentran consignados en el documento Estimación de demanda de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2018.”

En cuanto a la Licitación 002 de 2018, esta información se encuentra en el numeral 2. ANÁLISIS DE LA DEMANDA, - DEMANDA ACTUAL DEL SECTOR en



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

concordancia con el numeral 3.1. de la Licitación 001 de 2018; en cuanto a las figuras mencionadas son iguales en su estructuración en la LP 002 de 2018.

- d) Se solicitó adjuntar los análisis técnicos, jurídicos, económicos, administrativos y financieros realizados por la Unión temporal SDG-PHR-KPMG, 2017, para determinar el estudio de mercado, a través de los cuales se justifique la necesidad de la presente contratación, con las referencias documentales, soportes estadísticos y de consulta sobre los cuales se estructuraron las fuentes de información mencionadas en este documento de planeación contractual y determinar cuáles fueron las razones de distribución de la provisión de la flota en 6 lotes y el número de vehículos asignados, con sus condiciones técnicas mínimas, adjuntando los soportes documentales correspondientes que evidencien los análisis realizados al respecto. Dicho cuestionamiento se aplica a la TMSA-LP-002-2018.

Esta información sostiene la entidad que: *“se encuentra contenida en el documento Estimación de demanda de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2018, mencionado en los puntos 1.2 y 1.3 anteriores.”*

Procede este equipo auditor con las respuestas dadas por la entidad a los anteriores cuestionamientos, a determinar que los soportes de los análisis realizados por la entidad para la elaboración del estudio de mercado, análisis de la demanda y la oferta, se encuentran en el documento denominado: **“Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio”**, elaborado por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG contratado por la Financiera de Desarrollo Nacional en el marco del convenio 389 de 2016 suscrito con TRANSMILENIO S.A. y el contrato de consultoría 01 de 2017.

Resultando necesario precisar, que este documento se encuentra publicado en el SECOP II, denominado **“Información – Cuarto de Información de referencia”**, de cuya lectura se vincula en la Nota página 8 que: *“Para la consulta de la información del Cuarto de Referencia los links de acceso se encuentran a continuación: Licitación TMSA-LP 001 de 2018: <http://35.185.45.197/ficheros/> - Licitación TMSA-LP 002 de 2018: <http://35.231.68.34/ficheros/>”*.

En los pliegos de condiciones de la licitación 001 de 2018, numerales 1.6.25, 1.11.1 y 1.11.2. , se establece la definición y condiciones de lo que se denomina: **“Cuarto de Información de Referencia”**, consagrando que: *“Se trata de un lugar virtual (disponible vía internet en el cual TMSA incorporara para consulta de los interesados documentos e información relacionada*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

con el Proyecto. La información disponible en el cuarto de información de referencia será de referencia únicamente y no vinculara a TMSA tal como lo señala en el numeral 1.11 de este pliego”.

En cuanto a las condiciones de este cuarto, los numerales 1.11.1. y 1.11.2 del pliego de condiciones referido, sostiene que:

“1.11.1. Los proponentes podrán obtener documentación e información relacionada con el proyecto, en el cuarto de información de referencia que estará disponible para consulta en el Secop II.

*1.11.2. En el cuarto de información de referencia, los interesados encontraran estudios y conceptos relacionados con el proyecto. La disponibilidad de estos estudios y conceptos en el cuarto de información de referencia solo pretende facilitar el acceso a la información que podría resultar útil a los interesados y que reposa en los archivos de TMSA. Por tanto, los estudios y conceptos estarán disponibles a título meramente informativo y por lo tanto: (I) no es información entregada por TMSA para efectos de la presentación de la propuesta, (II) no generan obligación o responsabilidad alguna a cargo de TMSA y **(III) no hacen parte del pliego de condiciones ni del contrato.** En consecuencia, no servirán de base para reclamación alguna durante la ejecución del contrato, ni para ningún reconocimiento económico adicional entre las partes, no previsto en el contrato. Tampoco servirán para exculpar el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones adquiridas por las partes en virtud del contrato”.*

El cuarto de información de referencia, se encuentra establecido en el numeral 1.11. de la Licitación 002 de 2018, con el mismo desarrollo documental mencionado en los numerales 1.11.1 al numeral 1.11.3. del pliego de condiciones de la licitación 001 de 2018.

En este contexto, se evidenció, que la estructuración integral de la operación del componente troncal del Sistema, se encuentra en el cuarto de información de referencia, que según manifestación expresa de los numerales referidos de los pliegos de las dos licitaciones, no hacen parte de estos, ni del contrato y se trata de una información de consulta restándole la importancia que se evidencia en las respuestas dadas por TRANSMILENIO S.A., en cuyo documento se encuentran los parámetros esenciales de planificación que fundamentaron el estudio de mercado como parte integral de los estudios previos y del proceso de selección LP 001 de 2018 y LP 002 de 2018, objeto de la presente auditoria.

De igual forma, se genera en los proponentes u oferentes interesados en dichas convocatorias públicas, parámetros de consulta en el cuarto de información de referencia, paralelo a los demás documentos precontractuales subidos en el



SECOP II, que si bien no hacen parte del pliego de condiciones ni del contrato, si se constituyeron en los análisis previos para determinar el análisis de la oferta, la demanda, el contexto económico y técnico del estudio de sector y de mercado, lo que presuntamente va en contravía de los principios de transparencia, publicidad y legalidad propios de la contratación estatal.

A lo anterior, se suma que en el estudio de mercado, no se evidencia que exista una estructura económica, financiera, técnica, administrativa y legal que involucre información verificable en el marco del componente troncal del sistema Transmilenio, ya que la información referida por la entidad, es solo de consulta que no vincula a la entidad ni a los proponentes, ni forma parte integral de estos; con lo cual se evidencia que los parámetros básicos de estructuración del estudio de mercado se encuentran desactualizados, pertenecientes a vigencias no próximas al desarrollo del proceso de selección, sin que consten datos estadísticos del análisis de sector, información proveniente de otras entidades (Encuesta de movilidad año 2015- Observatorio de Movilidad Vigencia 2016, DANE), información de la demanda del usuario vigencia 2017 proveniente de TRANSMILENIO S.A., cuya información se requiere para la caracterización de la oferta, la demanda de transporte Bogotá, así como la proyección de los elementos o provisión de buses que se requiera en desarrollo de las necesidades de la ciudad que se pretendía satisfacer con los procesos de selección mencionados.

Desde el análisis de los estudios previos, este equipo también cuestionó la no existencia de una debida planificación en la estructuración, teniendo en cuenta lo consagrado en el Numeral 2.3. de los estudios previos – NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER *“Conforme lo establece el artículo 8 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del decreto 1082 en cumplimiento del principio de planeación que rige la contratación pública, TMSA desarrolló los estudios previos que se presentan en este documento para determinar la necesidad, conveniencia y oportunidad para adjudicar contratos de concesión para poner a disposición del Sistema TransMilenio, una cantidad de vehículos a ser determinados de acuerdo con las propuestas presentadas por los proponentes y el resultado de la presente licitación. Los vehículos se destinarán a la prestación del servicio público esencial de transporte de pasajeros en la ciudad de Bogotá D.C. en las troncales del Sistema TransMilenio.”*, solicitando determinar las razones por las cuales la entidad, no realizó mención alguna desde la planificación del presente proceso, en los estudios previos del número de vehículos necesarios para la prestación del servicio o cuales fueron los estudios que sirvieron de referencia para establecer la necesidad de la provisión de la flota, al manifestar que su número dependerá de las propuestas presentadas por los proponentes y el resultado de la licitación 001 de 2018.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Dicha información se relaciona con la contenida en el numeral 2.4 de los estudios previos de la LP-002-2018 *“Los presentes estudios previos fueron elaborados con base en un análisis de la necesidad a satisfacer y en consideración a las prioridades que demanda la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá. Así, a partir de un estudio detallado desde la perspectiva legal, técnica y financiera, se definieron los elementos principales de los contratos, con el propósito de asegurar con ellos la eficiente prestación del servicio y el aprovechamiento eficiente de los recursos públicos, en aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la ley 80 de 1993.”*

La entidad sostuvo en respuesta del 19 de marzo de 2019, que:

“El soporte del dimensionamiento de flota está contenido en el documento Estimación de demanda de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y TRANSMILENIO S.A. por la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2018, citado en puntos anteriores de sus contestaciones.

Basado en el dimensionamiento anterior, se estableció un tamaño fijo de flota operativa, y uno mínimo de flota de reserva, pudiendo los Proponentes de la Licitación de Operación ofertar un tamaño mayor de flota de reserva dadas las condiciones específicas de la flota seleccionada.

En este sentido, la cantidad de vehículos totales que se tendrían en cada lote, dependían de la oferta de buses de reserva adicionales al mínimo exigido, que podían ofrecer los Proponentes de la Licitación de Operación.”

En este sentido, conocer la estructuración integral del componente troncal del sistema TransMilenio, se convierte en el insumo más importante de la planeación, de tal suerte que se cuente con unos parámetros básicos e indispensables para la ejecución efectiva del servicio a contratar, pues sobre esto se constituye la base del clausulado de los pliegos de condiciones y posterior suscripción de los contratos de provisión y operación de la flota, cuyo documento no cuenta con el soporte administrativo debidamente elaborado y publicado en el SECOP II, pues se encuentra en un cuarto de datos no vinculante para los sujetos que se encuentran inmersos en los procesos de selección.

En ese orden de ideas, se evidenció por el equipo auditor que de acuerdo a las respuestas de la entidad y los documentos soporte de la planeación de los procesos, el mismo estudio de mercado tiene su composición similar para la licitación TMSA-LP-002 de 2018, que constan en el ESTUDIO DE MERCADO - ANEXO 6, por lo tanto los cuestionamientos de este órgano de control se atribuyen de igual forma, para determinar los elementos estructurantes de los documentos precontractuales



de estos, que si bien son independientes guardan una relación directa para la prestación del servicio público de transporte en la ciudad de Bogotá.

En este orden de ideas, claramente el Decreto 1082 de 2015, consagra en el numeral 2.2.1.1.2.1.1 lo referente a los estudios y documentos previos: *“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. 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, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. **El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.** La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.”* (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Por tanto, la planeación no es solo un asunto preliminar, se convierte en una limitante que debe consignarse en los estudios previos, estudio de mercado y parte integral del análisis del sector, en su dimensión objetiva y el modo fáctico, estudios racionalmente económicos en tiempo, modo, uso y de acuerdo con las finanzas públicas, debiendo TRANSMILENIO S.A., en la etapa previa analizar el impacto económico, social y ambiental de la ejecución del contrato, pues en estos documentos precontractuales su estructuración no proviene de documentos vinculados al proceso y se soportan en mecanismos de consulta paralelos en el SECOP II, a través de los links de acceso pertenecientes al cuarto de información de referencia: Licitación TMSA-LP 001 de 2018: <http://35.185.45.197/ficheros/> - Licitación TMSA-LP 002 de 2018: <http://35.231.68.34/ficheros/>.

Precisamente es en la etapa de planeación, donde los estudios previos constituyen la herramienta de materialización de este principio por excelencia, como parte integrante de los documentos precontractuales sobre los cuales se estructuran los procesos contractuales. Como se evidencio y en virtud del principio de planeación, pese a que disponía de un medio principal que son los resultados históricos de los contratos de operación anteriores, donde era posible definir las causas y los efectos,



reconocer fenómenos asociados al cumplimiento y ejecución de los mismos, dentro de un marco racional y de rigor metodológico, era factible explicar objetivamente una valoración económica acorde con los elementos técnicos requeridos y necesarios para satisfacer la necesidad de la entidad (contratos de operación fases I, II y III del Sistema SITP).

Así las cosas, se evidencia, que la entidad debió establecer desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, un estudio detallado del servicio conforme al análisis del sector, tal y como lo estatuye el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013, artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con los lineamientos administrativos que se consagran en la guía para la elaboración de los estudios de sector expedida por Colombia Compra Eficiente y el manual de contratación de TRANSMILENIO S.A., a través de la resolución No. 728 de 2014.

Por último, se tiene el marco normativo establecido por la misma entidad, donde se observa que según la Resolución Administrativa No. 728 de 2014 *“Manual de Contratación de Transmilenio”*, en el numeral 15.1 Elaboración de los estudios técnicos y económicos, en el Numeral 2, establecen la necesidad de que estos cuenten con el estudio de sector y de mercado, que permitan establecer las condiciones mínimas en la prestación del servicio de acuerdo con las exigencias técnicas, jurídicas, administrativas, económicas, financieras establecidas por la entidad y dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

La entidad desconoció presuntamente los principios contractuales de la planeación, legalidad, publicidad, responsabilidad y transparencia, consagrados en la ley 80 de 1993, los principios constitucionales de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, tal como lo precisa el artículo 209 de la Constitución política de Colombia de 1991., así como los principios de transparencia, selección objetiva, económica, libre concurrencia como orientadores de la actividad contractual, consagrados en la ley 80 de 1993, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

No cabe duda, que estas conductas administrativas muestran la presunta improvisación y advierten preliminarmente de la simple lectura del estudio de mercado y de los estudios previos de las dos licitaciones, la falta de actualización de los datos estadísticos, la determinación de su procedencia, la falta de publicidad



de la estructuración previa integral del componente troncal como parte integral de este estudio, que forma parte de un cuarto de información que no constituyó parte integral de los procesos, ni generó responsabilidad vinculante objeto de la relación contractual, pues una simple información de referencia, con lo cual se podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria y penal si se tiene en cuenta que las actuaciones de la entidad no respetaron presuntamente los principios constitucionales y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, legalidad trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional Artículo 209, se trasgreden lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26 numeral 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, es de precisar que forma reiterativa que TRANSMILENIO S.A., no efectuó el análisis de los elementos de planificación que estructuraron el estudio de mercado, sin dejar constancia de ello en los documentos precontractuales del Proceso, pues tal y como lo sostiene el mismo sujeto de control, tanto la demanda, ingresos y kilómetros que se tuvieron en cuenta para dimensionar el negocio se constituían no en cifras exactas y eran aspectos que correspondían al alea del negocio concesionado, que en caso de haber sido publicado en la plataforma del SECOP II como vinculante se hubiese desnaturalizado los contratos que se pretendían adjudicar.

De cuya argumentación, es necesario precisar, que este documento a que hace referencia el sujeto de control para las licitaciones objeto de la presente auditoria, se denominó Estudio Estratégico de la Estructuración integral de la operación del componente troncal del sistema TransMilenio, elaborado para la FDN y TRANSMILENIO S.A. por parte de la Unión Temporal Steer Davies Gleave; Posse, Herrera Ruíz y KPMG en el año 2017, cuya metodología utilizada para la realización del estudio de mercado y su resultado, se encontraba en los links asociados al Cuarto de Información de referencia, que no formaba parte del proceso de selección, ni de los contratos suscritos, ni vinculaba a los actores interesados en participar y por ultimo no se encontraba publicado en la plataforma SECOP II, por la misma decisión de la entidad, en cuyo documento se encontraban los parámetros



esenciales de planificación que fundamentaron el estudio de mercado como parte integral de los estudios previos y de los procesos de selección LP 001 de 2018 y LP 002 de 2018.

Lo cual no podía someterse su consulta a la liberalidad de los interesados en participar, por cuanto no generaba ninguna obligación frente a los procesos, como se evidencio en el análisis de los estudios previos que consta en el informe preliminar, violando presuntamente los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, especialmente los principios de transparencia y de planeación, por cuanto el sujeto de control al consagrar el vínculo de consulta no vinculante, siendo el parámetro previo para los análisis relacionados con el estudio de mercado y los estudios previos, sustitutivo de la plataforma SECOP II, siendo el elemento de estructuración del componente troncal de donde se derivaban las condiciones técnicas, administrativas, financieras y económicas de las concesiones adjudicar y pretender que estas estuviesen sometidas a la alea del negocio, denotan la inobservancia de las condiciones básicas de la caracterización de la oferta, la demanda de transporte Bogotá, así como la proyección de los elementos o provisión de buses que se requería en desarrollo de las necesidades de la ciudad que se pretendía satisfacer con los procesos de selección mencionados.

También, mediante la utilización de documentos desactualizados, pertenecientes a vigencias no próximas al desarrollo del proceso de selección, sin que consten datos estadísticos del análisis de sector, información proveniente de otras entidades, información de la demanda del usuario vigencia 2017 proveniente de TRANSMILENIO S.A., cuando precisamente el sujeto de control se constituyó en el ente gestor del sistema por expresa disposición legal, de quien emanan las condiciones y directrices del objeto a contratar.

Por último desde el punto de vista disciplinario, se aclara que este órgano de control endilga las presunciones mencionadas en la observación, no como lo considera Transmilenio S.A. por exceso de las condiciones garantista en los procesos de selección auditados, a contrario sensu obedece a la falta de cumplimiento de los principios de la contratación estatal y estas presunciones serán objeto de los juicios de valor por parte de las autoridades competentes, en este sentido se dará traslado a esta para que determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta



incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A., utiliza mecanismos de consulta de la información en el SECOP II, cuyo contenido no vincula y no forma parte de los pliegos de condiciones, ni de los contratos de concesión suscritos en el marco de los procesos de selección TMSA-LP-001 DE 2018 y TMSA-LP-002 DE 2018 generando errores en la contratación estatal que posiblemente transgreden la transparencia, publicidad, legalidad y selección objetiva propios de la contratación estatal.

El Equipo Auditor cuestionó mediante requerimiento del 8 de marzo de 2019, en el marco de los numerales 1.6.25. y 1.11. del pliego de condiciones de las licitaciones 001 y 002 de 2018 respectivamente, que en estos se estableció un parámetro de información denominado “Cuarto de Información de Referencia”, para que la administración determinara en qué consistía, cuáles eran los soportes documentales puestos en consideración en la plataforma tecnológica SECOP II, y justificara las razones por las cuales se generó este parámetro de consulta, sin que formara parte integral de los procesos de selección, en el marco de lo preceptuado en el Numeral 1.11.2 del pliego de condiciones tanto para la provisión como para la operación de la flota en el marco de la Fase IV del Sistema SITP.

La entidad mediante correo electrónico institucional respondió el 19 de marzo de 2019, manifestando que : “En atención a su pregunta, le informamos que los documentos que contemplan los Pliegos Definitivos de los procesos de selección TMSA-LP-001 de 2018 y TMSA-LP-002 de 2018 se encuentran en línea de lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.2.1.1. y 2.2.1.1.2.1.3 en cuanto al contenido que los pliegos definitivos deben tener de conformidad con la Ley.

Teniendo claro lo anterior, se destaca que tal y como lo señala la sección 1.11 de los Pliegos de Condiciones Definitivos, la información publicada buscaba únicamente brindar insumos para la confección de la oferta de cada uno de los proponentes siendo facultad de los proponentes utilizar o no esta información. Lo anterior por cuanto el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 señala que las entidades públicas deben publicar junto con los pliegos de condiciones de los procesos de selección reglas claras y objetivas que le permitan a los proponentes confeccionar su oferta de manera objetiva que garantice el cumplimiento de los principios que rigen la contratación estatal.”



Se evidenció por parte de este órgano de control, que en los pliegos de condiciones de la Licitación 001 de 2018, numerales 1.6.25, 1.11.1 y 1.11.2. , se estableció la definición y condiciones de lo que se denomina "Cuarto de Información de Referencia", consagrando que: *“Se trata de un lugar virtual (disponible vía internet en el cual TMSA incorporara para consulta de los interesados documentos e información relacionada con el Proyecto. La información disponible en el cuarto de información de referencia será de referencia únicamente y no vinculara a TMSA tal como lo señala en el numeral 1.11 de este pliego “*

En cuanto a sus condiciones, los numerales 1.11.1. y 1.11.2 del pliego de condiciones en las dos licitaciones objeto de la presente auditoria, sostienen que:

“1.11.1. Los proponentes podrán obtener documentación e información relacionada con el proyecto, en el cuarto de información de referencia que estará disponible para consulta en el Secop II.

*1.11.2.1. En el cuarto de información de referencia, los interesados encontraran estudios y conceptos relacionados con el proyecto. La disponibilidad de estos estudios y conceptos en el cuarto de información de referencia solo pretende facilitar el acceso a la información que podría resultar útil a los interesados y que reposa en los archivos de TMSA. Por tanto, los estudios y conceptos estarán disponibles a título meramente informativo y por lo tanto: (I) no es información entregada por TMSA para efectos de la presentación de la propuesta, (II) no generan obligación o responsabilidad alguna a cargo de TMSA y **(III) no hacen parte del pliego de condiciones ni del contrato.** En consecuencia, no servirán de base para reclamación alguna durante la ejecución del contrato, ni para ningún reconocimiento económico adicional entre las partes, no previsto en el contrato. Tampoco servirán para exculpar el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones adquiridas por las partes en virtud del contrato”.*

Este Equipo Auditor evidenció que los documentos precontractuales de vital importancia, tales como estructuración integral de la operación del componente troncal del Sistema, según contestación de la misma entidad, así como otros documentos de apoyo realizados por el consultor contratado por la Financiera de Desarrollo Nacional, que se ha mencionado en el presente escrito, encargados de la fundamentación del estudio de mercado, los estudios previos, los pliegos de condiciones de estos procesos de selección, no solo se encuentran en el cuarto de información de referencia, sin que según manifestación expresa del numeral 1.11.2. del pliego de condiciones de estas licitaciones no hace parte de este, ni del contrato y se trata de una información de consulta, restándole su importancia, sino que se generan vínculos de consulta paralelos al SECOP II, denominados LINKS, <http://35.185.45.197/ficheros/> - Licitación TMSA-LP 002 de 2018; <http://35.231.68.34/ficheros/>.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los cuales correspondieron a cuentas asociadas a la internet, sin que hayan sido de obligatoria consulta de los proponentes interesados, pero sobre los cuales se constituyó los análisis previos para determinar el análisis de la oferta, la demanda, el contexto económico y técnico del estudio de sector y de mercado, presuntamente en contravía de los principios de transparencia, publicidad y legalidad propios de la contratación estatal.

Precisamente, todo proceso de selección debe tener observancia legal de las reglas caras de consulta de los proponentes que no induzcan al error y más aun no podría concebirse que documentos de estructuración económica, técnica, financiera, jurídica para el componente troncal en el marco de la provisión y operación de la flota en el sistema, totalmente indispensables para la estructuración de las propuestas se conviertan en una opción de consulta no obligatoria, ni vinculante de las partes intervinientes, ni que esta información de planeación de los estudios previos, no forme parte de los procesos, ni de los contratos de concesión suscritos y por último se le sume que se trata de un mecanismo de consulta paralelo a la plataforma transaccional a través de cuentas de internet, incumpliendo los lineamientos, parámetros, guías, instructivos, protocolos y demás documentos implementados por Colombia Compra Eficiente para dar cumplimiento a los principios de la contratación de las entidades estatales.

En este sentido, estas actuaciones de la administración, podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria, si se tiene en cuenta que no respetaron presuntamente los principios constitucionales y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26 numeral 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., que se reitera el análisis realizado por este órgano de control a la observación anterior, respecto del Cuarto de Información de referencia y las consecuencias jurídicas que implica estas conductas administrativas en el marco del incumplimiento de los principios de transparencia,



publicidad, legalidad y selección objetiva, así como los propios de la contratación estatal.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en el proceso de selección TMSA-LP-001 de 2018, TMSA vinculó presupuesto proveniente de las vigencias futuras excepcionales para la financiación de la provisión de la flota, siendo el Ente Gestor usufructuario de ésta y utilizó mecanismos administrativos de retoma de flota sin que tenga facultad de disposición para ello, presuntamente violentando los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad en la contratación estatal y los principios constitucionales de la función administrativa.

Este equipo auditor mediante oficio vía correo electrónico del 8 de marzo de 2019, solicitó al sujeto de control, explicación en el marco del Numeral 1.9 PRECISIONES DEL ESQUEMA CONTRACTUAL de los pliegos de condiciones de la Licitación 001 de 2018 y en el marco del Parágrafo del Artículo 13 del Decreto 309 de 2009, en qué consistía el control total de la flota, las razones por las cuales se optó por este mecanismo, el procedimiento establecido para la retoma de la flota y los derechos de retención por incumplimiento en cuanto a la calidad y continuidad del servicio, por parte de los operadores, estableciendo en cabeza de quién se encuentra esta competencia administrativa y cómo se garantiza por parte de la entidad la prestación del servicio público de transporte, cuando el control total de la flota radica en cabeza de los operadores y la propiedad está en manos de un privado concesionario encargado de proveer la flota al SITP.

De otro lado, que fuese explicado si el procedimiento de retoma de la flota y la determinación de los estándares de calidad, continuidad y cumplimiento del servicio, se encuentran inmersos en los procedimientos internos establecidos dentro del Sistema de Gestión de la Calidad. En caso afirmativo, se adjuntaran los documentos que así lo consagren.

Para lo cual, la entidad el día 19 de marzo de 2019, respondió lo siguiente:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“En primer lugar, en relación al artículo 13 del Decreto 309 de 2009 se aclara que esta norma sujeta la noción de control total de flota a la definición que se haga en los pliegos de condiciones de los procesos:

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

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

Parágrafo.- Las empresas operadoras deberán ser propietarias de la flota a su cargo o contar con un esquema que garantice el control total de la misma en los términos que se definan en los pliegos de condiciones de la licitación.” (Negrillas por fuera del texto)

En este sentido, es necesario remitirse al numeral 1.94 y siguientes de los Estudios Previos de la Licitación de Provisión para definir el concepto de control total de flota en el marco de la LP-001-2018:

“1.9.4. En cumplimiento de la norma en comento, bajo el esquema que se implementará las empresas operadoras no serán propietarias de la flota a su cargo, pero contarán con un control total de la misma para desarrollar la prestación del servicio.

*1.9.5. Lo anterior, a partir de los siguientes documentos que buscan enmarcar los derechos y obligaciones aplicables a cada Agente Privado y **la forma en que los Concesionarios de Operación podrán hacer uso de la flota ejerciendo control total sobre la misma, aun cuando no ostenten la calidad de propietarios sobre los vehículos:** Los términos establecidos en el Pliego de Condiciones de la presente licitación, el pliego de condiciones de la Licitación de Operación, los contratos derivados de la presente licitación, los Contratos de Concesión de Operación y un acuerdo entre los adjudicatarios de los contratos de ambas licitaciones (los “Agentes Privados”), que se anexará a los pliegos como documentos de la presente licitación, (el “Acuerdo Entre Privados”).*

1.9.6. El Acuerdo Entre Privados busca precisar la relación que los adjudicatarios de la presente licitación, tendrán con los Concesionarios de Operación y contendrá cláusulas de obligatoria inclusión determinadas por TMSA, más podrá consagrar cláusulas pactadas de común acuerdo entre los Agentes Privados, siempre y cuando no entren en contradicción con el contenido mínimo establecido por TMSA.

1.9.7. Con apego a la norma anotada, los Concesionarios de Operación no estarían restringidos en su control sobre la flota durante la ejecución de los Contratos de Concesión de Operación, más en razón a fallas reiteradas que comprometan la continuidad o calidad del servicio, TMSA quedaría facultado para terminar anticipadamente el vínculo



contractual con el Concesionario de Operación y disponer sobre la utilización de los vehículos, pues el Concesionario de Operación no podría retenerlos al no ser el propietario de los mismos.”

De lo anterior se extrae que los Concesionarios de Provisión deben garantizar el control total de la flota a los Concesionarios de Operación de tal forma que los mismos no estén restringidos en el control de la misma durante la ejecución del Contrato de Concesión de Operación. Ahora, de conformidad con el numeral 1.97 citado, TRANSMILENIO S.A. cuenta con la facultad de restringirle al Concesionario de Operación el control total sobre la flota, siempre que existan fallas reiteradas que comprometan la continuidad o la calidad de la prestación del servicio. En estos casos, TRANSMILENIO S.A. puede terminar el contrato y disponer de los buses. Así mismo, en este caso el Concesionario de Operación no podría retener los vehículos pues no ostenta la calidad de propietarios del mismo.

Ahora, es importante mencionar que el que el Concesionario de Operación tenga el control total de la flota y el Concesionario de Provisión sea el propietario de la misma, no pone en riesgo la prestación del servicio ni las facultades de TRANSMILENIO S.A. para exigir el cumplimiento de los contratos. Lo anterior en la medida que el Concesionario de Provisión se obligó a mantener la flota a disposición del Sistema y en esa medida, si no lo cumple, TRANSMILENIO S.A. cuenta con las herramientas legales pertinentes. Por otra parte, y como se señaló, TRANSMILENIO S.A. puede restringir el control total de la flota por parte del Concesionario de Operación, siempre que el servicio no se esté prestando en las condiciones exigidas.

Por último, en cuanto al proceso de retoma, se aclara que el mismo está contenido dentro de la Licitación de Provisión y funciona como un derecho a favor de TRANSMILENIO S.A. en los siguientes términos:

“12. RETOMA DE FLOTA

12.1 Desde la óptica de los adjudicatarios de la presente licitación, será importante contar con un mecanismo que le permita identificar si su activo está siendo usado de manera adecuada y consistente con las especificaciones de mantenimiento. Lo anterior, en la medida en que su activo es garantía de la financiación, por un lado, y por el otro, porque la disponibilidad afecta su retribución.

12.2 Como mecanismo para (i) asegurar la disponibilidad de la flota, (ii) permitirle a TMSA asegurar la prestación de un servicio de calidad a los usuarios; y (iii) el control del Sistema, se incorpora un esquema de retoma de flota que le permitirá a TMSA desvincular del servicio al Concesionario de Operación que incumpla reiteradamente sus obligaciones bajo el Contrato de Concesión de Operación. Los adjudicatarios de la presente licitación, podrán solicitar a TMSA que inicie el proceso de retoma de flota si a su juicio, el Concesionario de Operación está incumpliendo sus obligaciones de mantenimiento de la flota.

12.3 Si se llegara a presentar una situación como esta TMSA, en su condición de legítimo usufructuario de la flota y dueño del patio, retornaría la flota y el patio y lo asignaría a aquel Concesionario de Operación que presente los mejores niveles de cumplimiento de indicadores que acepte de manera expresa recibir la flota ofrecida en las condiciones contractuales pactadas con el Concesionario de Operación saliente.”



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Para entender el proceso de retoma es necesario tener en cuenta que el Concesionario de Provisión es el propietario de los vehículos; que al suscribir el contrato de concesión el Concesionario de Provisión entrega el usufructo de los mismos a TRANSMILENIO S.A.; y que TRANSMILENIO S.A. entrega el uso de la flota al Concesionario de Operación. En esta medida, el Concesionario de Provisión funge como nudo propietario de los vehículos y TRANSMILENIO S.A. como usufructuario de los mismos.

En este sentido, al ser el legítimo usufructuario de la flota, TRANSMILENIO S.A. puede en cualquier momento retomar el uso de la flota, siempre que se den los supuestos contenidos en los numerales 12.1, 12.2 y 12.3 de los Estudios Previos de la Licitación de Provisión y en el Anexo E a la Minuta del Contrato.

En conclusión, teniendo en cuenta que la naturaleza del proceso de retoma surge de la voluntad de las partes, el procedimiento no se encuentran adoptados en el Sistema de Gestión de la Calidad de la entidad.”

Relacionado con lo anterior, se procedió a solicitar información contenida en el Numeral 2.10, en relación a la retoma de la flota, su procedimiento, dónde consta ésta, así como se requiere conocer cuáles son los criterios para determinar los mejores niveles de cumplimiento de indicadores por parte de los operadores de la flota, en el marco de los numerales 11.3. y 12, de los estudios previos, Anexo E de la minuta del contrato que hace parte del pliego de condiciones, constituidos desde la planificación del proceso de selección.

El sujeto de control da contestación en los siguientes términos:

“En relación a la pregunta sobre en qué consiste el proceso de retoma de flota, nos permitimos remitirlo a la respuesta a anterior. Adicionalmente, los numerales 1.1.1. y 1.1.2 del Anexo E.

- “1.1.1. La retoma es el derecho y obligación de TMSA, de revocar el derecho de uso y explotación de la Flota que tiene el Concesionario de Operación que le ha sido entregado a éste por TMSA en virtud del Contrato de Concesión de Operación.

-

- 1.1.2. Este derecho y obligación debe ejercerse por TMSA como un mecanismo para asegurar la continuidad de la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá D.C.”

-

En segundo lugar, en cuánto a cuál es su procedimiento nos permitimos remitirlo al Anexo E a la minuta del contrato que establece en los numerales 3,4,5 y 6, los pasos a seguir cuando se adelante dicho proceso. Además, es importante mencionar que el proceso de retoma comienza cuando el acto administrativo que declare el incumplimiento del Contrato de Concesión de Operación, esté en firme²².”

²² Anexo E. Numeral 5.1. Solamente se podrá iniciar el Proceso de Retoma cuando se encuentre en firme el acto administrativo de TMSA mediante el cual se declara el incumplimiento del Contrato de Concesión de Operación y consecuentemente se ordena iniciar el Proceso de Retoma como mecanismo para asegurar la continuidad en la prestación de servicio de transporte público de pasajeros. TMSA enviará copia de este acto administrativo a la Fiduciaria.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este contexto, surgieron unos segundos cuestionamientos relacionados con la propiedad de los vehículos, compromiso de vigencias futuras excepcionales para la provisión de la flota, su usufructo en cabeza de TRANSMILENIO S.A., el procedimiento utilizado para la retoma de la flota en caso de incumplimiento del concesionario operador de la flota y la situación jurídica de la no reversión de la flota, dentro de los contratos de concesión suscritos, así:

“Numeral 2.9. (Cuestionamiento) Conforme lo establece el Numeral 11. PROPIEDAD DE LOS VEHICULOS de los estudios previos, Numeral 11.1. de la Licitación 001 de 2018, establece la nuda propiedad de los vehículos en cabeza de los concesionarios, dejando en manos del sujeto de control única y exclusivamente el derecho a usar los buses (USUFRUCTO), siendo este último el encargado de entregar el uso y control de la flota a los concesionarios de operación. Se requieren las siguientes aclaraciones:

a) Si la nuda propiedad, se encuentra en cabeza de quien provee la flota, por qué razón TMSA, compromete el pago con recursos distritales, mediante la utilización de vigencias futuras excepcionales, cuando lo que se transfiere es el derecho al uso única y exclusivamente, no el derecho de propiedad, el cual lo conserva el privado mediante la celebración de los contratos de concesión objeto del presente proceso de selección.

Para lo cual, la entidad, sostuvo que: *“En relación con este punto es importante aclarar que si bien el Concesionario de Provisión mantiene la nuda propiedad de los vehículos, el usufructo de los mismos es transferido al Sistema y con ello, TRANSMILENIO S.A. entrega el uso y control de la flota al respectivo Concesionario de Operación:*

“PROPIEDAD DE LOS VEHÍCULOS

1.1 La nuda propiedad de los vehículos será, en todo momento de los concesionarios de la presente licitación. Éstos transferirán a TMSA el derecho a usar los buses (usufructo) en beneficio del Sistema, y permitirá que TMSA a su vez entregue el uso y control de la flota a los Concesionarios de Operación.

1.2 Los contratos adjudicados mediante la presente licitación, establecerán las reglas aplicables en relación con los vehículos en caso de terminación normal o anticipada.”

De conformidad con lo anterior, a continuación se recogen los conceptos de nuda propiedad y de usufructo. La noción de nuda propiedad está consagrada en el artículo 669 del Código Civil en los siguientes términos:

“ARTICULO 669. <CONCEPTO DE DOMINIO>. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.” (Negrillas por fuera del texto)

A su vez, el derecho de goce de la cosa está consagrada en el artículo 823 del Código Civil y ha sido entendido así:



“ARTICULO 823. <CONCEPTO DE USUFRUCTO>. El derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible.”
(Negrillas por fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario resaltar que dada la noción de nuda propiedad y el concepto de derecho de usufructo, se concluye que el no adquirir la propiedad de los vehículos, no afecta de manera negativa al Sistema en la medida que por medio del derecho de usufructo se puede garantizar la disponibilidad de la flota y la prestación del servicio. En este sentido, la remuneración del Concesionario de Provisión pretende reconocer la disponibilidad permanente de la Flota para prestar el servicio de transporte público en el Sistema, así como la entrega del derecho de usufructo de la misma a TRANSMILENIO S.A.

Por último, es importante precisar que el objeto de los contratos adjudicados en el marco de la Licitación Pública No. TMSA-LP-01-2018 es la concesión de la prestación del servicio público de transporte en el componente de provisión. Es decir, no se trata de un contrato de suministro, ni de un contrato de compraventa y en esta medida la remuneración del contratista no contempla la transferencia del derecho de propiedad sobre los buses, pues dicha transferencia es ajena al objeto y naturaleza del contrato.

b) En el marco de este derecho, conforme lo establece el Numeral 11.2. de los estudios previos, estos buses no serán objeto de reversión. Explicar las razones por las cuales esta figura jurídica no resulta procedente, tratándose de contratos de concesión propiamente dicho.

La entidad contestó respecto del Numeral 2.9 Literal b en cuanto a la a no reversión de los vehículos, lo siguiente:

“Para estudiar la procedencia de la reversión en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos es necesario remitirse al concepto de concesión. Al respecto, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece:

“4o. Contrato de Concesión.

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De la lectura de la norma se deriva que el legislador colombiano contempló tres tipos de contratos de concesión, a saber:

- 1. La explotación de bienes públicos.*
- 2. La construcción y explotación de bienes públicos.*
- 3. La gestión y prestación de servicios públicos.*

Esta clasificación ha sido expuesta por la Corte Constitucional, que en sentencia C-300 de 2012²³ estableció:

“Es posible deducir tres tipos de contratos de concesión: el de servicios, el de obra pública y el de explotación de bienes públicos.”

Ahora en relación con la reversión en los contratos de concesión, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 establece:

“ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: (...) 2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. **En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.** (...) En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.”

(Negrillas por fuera del texto).

A su vez, el Artículo 19. DE LA REVERSIÓN. <Ver Notas del Editor> **En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales** se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.”

(Negrillas por fuera del texto).

En este sentido, de las normas citadas se extrae que la cláusula de reversión opera por mandato legal en los contratos de concesión para la explotación o concesión de bienes estatales. De ahí, que en este tipo de contratos, las partes no puedan pactar en contrario y en caso de que omitan pactarlo, por ministerio de la ley, se entenderá incluida la cláusula.

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado:

“En aplicación a lo dispuesto en esta norma, debe entenderse que dada la naturaleza especial de este contrato de concesión, existen cláusulas que son de la esencia del contrato, como la

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 300 de 2012. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C. veinticinco (25) de abril de 2012.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*reversión, que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse incitas en el contrato. Es decir, no era necesario que el Gobierno Nacional (...) firmaran una escritura pública en la que se hiciera constar que la planta construida (...) revertiría al Estado Colombiano; y, no era necesario porque es de la esencia del contrato de concesión, **la reversión de los bienes destinados a la explotación del campo concesionado.**²⁴ (Negrillas por fuera del texto)*

A su turno, la Corte Constitucional ha dicho:

***“Es importante señalar que en el caso de los contratos de explotación y concesión (...) la obligación de reversión en favor del Estado no surge solamente de un acuerdo de voluntades entre el Gobierno Nacional y el contratista, sino que surge de la ley que rige el contrato (...)**²⁵”*

Por el contrario, en el caso de los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos el legislador no contempló consideración alguna sobre la obligatoriedad de pactar la cláusula de reversión. En este sentido, en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, la inclusión de la cláusula de reversión obedece a la autonomía de la voluntad de las partes y no opera por ministerio de la ley. En relación con la autonomía de la voluntad de las partes es importante traer a colación el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que establece:

“ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.” (Negrillas por fuera del texto)

En conclusión, en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, las reglas relativas a la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio público se rigen por los términos del contrato. En este sentido, es jurídicamente viable que las partes decidan no pactar la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio.”

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández. Santa Fe de Bogotá. Dieciséis (16) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación No: 5729.

²⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 250 de 1996. MP: Hernando Herrera Vergara. Junio 6 de 1996.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De esta manera, atendiendo las respuestas presentas por el sujeto de control, en el marco de los criterios del derecho civil respecto de la nuda propiedad y las condiciones que implica el derecho de usufructo, es claro que no se ostenta por parte de TRANSMILENIO S.A., el derecho de disposición sobre los bienes de propiedad del concesionario que provee la flota, por tanto la legitimación para actuar administrativamente se desdibuja a través de los mecanismos de retoma de la flota y por tanto la garantía de su control total en manos del operador es presuntamente un sofisma jurídico de condiciones contractuales poco probables, pues simplemente la propiedad y facultades que ello implica, radican en cabeza de quien adquiere la flota, quien ostenta una calidad ilimitada en el sistema del transporte a pesar de no responder por la calidad y buena prestación del servicio, que queda en manos del operador de la misma, sin que el ente gestor tenga las facultades de disposición sobre los bienes objeto de la LP-001-2018.

En este sentido, la usanza del usufructo, como derecho real encaminado a generar las facultades legales de uso y goce de los bienes, tal y como lo consagran los artículos 823 y 824 del Código Civil, generan una relación directa entre el proveedor de la flota (nudo propietario) y Transmilenio (calidad de usufructuario) y la cosa (flota), siendo el primero quien ostenta el dominio jurídico de los bienes y quien cede el derecho de uso y disfrute por medio del usufructo a Transmilenio S.A. y este último es quien tiene el uso y disfrute del bien sin animo posesorio, ni poder de disposición. (Artículo 832 del Código Civil).

Por lo anterior, el usufructuario siendo un mero tenedor, adquiere la facultad de uso y disfrute de la cosa fructuaria y tiene la obligación de conservar y restituir los bienes en igual cantidad y calidad del mismo género una vez termine el usufructo (Artículo 833 del Código Civil).

Así las cosas, este órgano de control, evidenció que al dejar en manos de un privado (concesionario que provee la flota) el dominio material y jurídico de la flota como nudo propietario, con la facultad de disponer de ella resulta riesgoso, así como de quienes realizan la financiación de la misma (Banca nacional o internacional), quienes pueden tomar posesión de la misma por los incumplimientos en los compromisos financieros del concesionario adjudicatario de la licitación 001 de 2018, generando un poder ostensible en manos de terceros del manejo del sistema SITP, monopolizando por parte de los concesionarios en la prestación del servicio público esencial para el Distrito Capital.

En el marco del reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o



enajenación sobre la titularidad del bien, en virtud del principio de enajenabilidad de los bienes; convirtiéndose el sujeto de control simplemente en un mero tenedor de la flota, desconociendo las funciones propias como ente gestor del sistema, sin facultades de disposición de la misma, deslegitimando el procedimiento administrativo de retoma de la flota, pues el control sobre estos bienes no se encuentra en el marco de las causales exorbitantes de la administración consagradas en el artículo 14 de la ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

En atención a lo expresado, se suma lo cuestionado por el órgano de control respecto de los estudios previos, Numeral 1.10 PRECISIONES DEL ESQUEMA CONTRACTUAL numeral 1.10.7, en el marco de la Licitación 002 de 2017, en virtud del cual se solicitó a la entidad explicar en qué consiste la figura de la EXCLUSION DEL CONCESIONARIO DE OPERACIÓN DEL SISTEMA y como operaría la DISPOSICIÓN DE LA FLOTA, para su utilización por parte de otro operador.

Así mismo, se pidió información respecto de las razones por las cuales se optó por ésta, el procedimiento establecido, indicando en cabeza de quién se encuentra esta competencia administrativa y cómo se garantizará por parte de la entidad la prestación del servicio público de transporte. En segundo lugar, se solicitó aclarar en el marco del Numeral 10.2 de los estudios previos de esta licitación referida, que explicara si se trataba de la terminación anticipada del contrato de concesión de operación, o de exclusión del concesionario de operación del sistema, para que cese el control total de la misma, el cual sería asumido por TMSA.

En este contexto la entidad manifestó respecto al primer cuestionamiento, que:

“La exclusión del concesionario, en los términos previstos en los Estudios Previos y en el Contrato de Concesión, contempla como supuestos de hecho el incumplimiento de las obligaciones asociadas a la prestación del servicio. En esta medida, previo a la efectiva exclusión, se deberá agotar el debido proceso contemplado en el Contrato de Concesión y sus anexos, así como lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, la inclusión de esta figura es la de garantizar la continuidad en la prestación del servicio y que la misma se de en cumplimiento de los estándares de calidad que son exigidos en el marco de los contratos de concesión. Adicionalmente, en lo que respecta a la competencia para excluir a un concesionario de operación incumplido, la misma está en cabeza de TRANSMIELNIO S.A., entidad concedente, lo anterior por cuanto la habilitación como empresa de transporte público de la ciudad se da como consecuencia de la suscripción de los contratos de concesión.

Ahora bien, teniendo en cuenta el procedimiento adoptado, el proceso de retoma de flota contempla diferentes supuestos, entre los cuales se encuentra que los otros concesionarios de operación presten el servicio con la flota que se retoma o que el concesionario de provisión



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

opere la flota durante un periodo de tiempo específico mientras TRANSMILENIO S.A. adelanta el respectivo proceso de selección del nuevo operador.

Finalmente, se destaca que el proceso de retoma surge de la voluntad de las partes, por lo cual para su efectiva aplicación se deberá aplicar tanto lo contenido en el marco normativo que regula la facultad de la administración de imponer sanciones, multas y/o declarar incumplimientos como lo contenido en cada contrato de concesión de operación.”

(...)

Al respecto, nos permitimos reiterar lo expuesto en el literal anterior en cuanto a que el proceso de retoma debe garantizar las disposiciones relacionadas con el debido proceso que exige la Constitución Política y específicamente el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, si bien lo que se busca garantizar por parte de la entidad es la continuidad en la prestación del servicio, la terminación anticipada, la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento total o parcial, facultades que tiene TRANSMILENIO S.A. al ser la entidad concedente, dependerán de los supuestos fácticos de cada caso en particular que se presenten durante la ejecución de cada contrato.”

En cuanto a estas dos figuras administrativas, se evidenció presuntamente, en cuanto a la exclusión de la operación en el sistema, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contractuales del operador de flota, es violatorio del principio de igualdad y responsabilidad, pues el derecho de participación en convocatorias públicas de similar naturaleza o iguales no puede limitarse, ni la condición de participación en la prestación del servicio público de transporte a través del sistema SITP, pues generar la exclusión del operador del sistema se convertiría en la interrupción arbitraria de su actividad comercial sin decisión judicial que así lo determine, sin que el juez natural del contrato dirima la controversia contractual que así lo fije y por ende la entidad se haría responsable de los daños que ocasione, en el marco del principio de legalidad, transparencia, responsabilidad e igualdad ante la ley.

De otra parte, en cuanto a la segunda figura, de terminación unilateral del contrato, siendo una facultad de la administración se requiere: “ i) que la manifestación de la voluntad de la administración se materialice en un acto administrativo, ii) que dicho acto debe ser el resultado de un análisis soportado en la realidad del contrato, es decir, debe estar debidamente motivado y iii) que la causal que se alegue en la decisión se encuentre enmarcada en los eventos que la ley ha dispuesto.” (Consejo de Estado, Exp. 52001-23-31-000-2000-21279-01 (25.681, 2013) - (Consejo de Estado, Exp. 68001-23-15-000-2002-00265-01 (31430)A, 2016).

En este contexto, referente a la terminación anticipada o unilateral del contrato, se debe determinar de manera clara y detallada las situaciones generadoras de su declaratoria, por el incumplimiento del contrato, otorgando la oportunidad de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

defensa y contradicción, conforme lo establece el artículo 29 de la Constitución Nacional de Colombia, sin que ello implique como consecuencia directa la exclusión en la operación del sistema, pues el rompimiento deviene de la relación contractual (Transmilenio –Operador Flota) y no de la relación (operador flota –sistema SITP) , con lo cual se desbordaría en un abuso de la posición dominante del contratante frente al contratista concesionario, al no permitirle a los concesionarios a participar en convocatorias públicas de esta naturaleza; más aún si se tiene de antecedente que nos encontramos ante un usufructuario de la flota, un mero tenedor que no ostenta la calidad de propietario, por tanto su disposición resulta inviable y las consecuencias jurídicas que esto conlleva en este procedimiento de exclusión del sistema, carecen de soporte para su desarrollo legal y administrativo.

Ahora bien, sostiene este órgano de control, que si ésta era la finalidad de los procesos de selección objeto de presente auditoria, dentro de la planificación y estructuración de los documentos precontractuales se hubiesen consagrado limitantes en los factores de selección y su puntaje, mediante la utilización de desincentivos por el incumplimiento en contratos anteriores de operación, restando puntos, como consecuencia directa del incumplimiento en la operación de la flota, garantizando así la simetría posicional de las partes contractuales sin generar elementos de exclusión en su ejecución actual, con lo cual se vulneraría el principio de legalidad y el derecho a la igualdad, teniendo particular cuidado y evitar que la inclusión y/o ejercicio de esa clase de estipulaciones contractuales pueden afectar o poner en riesgo el Principio Constitucional y a la vez Derecho Fundamental mencionado.

Puesto que resulta inadmisibile que esa clase de estipulaciones resultare incluida en el texto del contrato estatal a pesar de que la misma no hubiere sido prevista, contemplada y/o anunciada de manera precisa y clara así como sus consecuencias derivadas del procedimiento sancionatorio de exclusión, puesto que ello equivaldría a una inaceptable modificación en las reglas de juego establecidas para el desarrollo del correspondiente procedimiento administrativo de selección contractual, que debió someterse, entre otros, a los principios de legalidad, igualdad, objetividad, transparencia, responsabilidad, libre concurrencia, moralidad, imparcialidad y todos aquellos que recogen la Constitución Política, la ley de contratación estatal y demás normas reglamentarias y concordantes.

Como otro elemento de análisis, de vital importancia en desarrollo de la presente auditoria, se suma los cuestionamientos de este equipo auditor de fecha 9 de marzo de 2019, referente a las condiciones de las vigencias futuras excepcionales para la provisión de la flota, contenidos en el numeral 3.4., que consagra respecto del



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Numeral 1.6.8. "Aportes Transmilenio" del pliego de condiciones de la licitación 001 de 2018, cuáles fueron las condiciones de estos recursos, su naturaleza y disposición final en el patrimonio autónomo, quién administra los recursos referidos durante el termino de ejecución de los contratos de concesión y el control de su rendimiento a que entidad se le atribuye.

La entidad respondió el 19 de marzo de 2019, en los siguientes términos:

“El pago a los concesionarios proveedores de flota para la operación de las nuevas fases I y II, se harán en virtud de las vigencias futuras (VF) de la Empresa TRANSMILENIO S.A. (TMSA)

Es de precisar que el concepto de "vigencia futura" constituye la obligatoriedad de incluir el monto de la respectiva vigencia futura en los presupuestos siguientes a su aprobación, por parte del ente que asume el compromiso. Así entonces, la naturaleza de las VF en mención se enmarca en ser un compromiso respaldado por los ingresos de TMSA.

Conforme lo anterior, los flujos de recursos para el pago final de los concesionarios de provisión de flota se enmarcan en un esquema de flujo de recursos en el cual, como primer paso, TMSA, adicional a la participación habitual, recibe un ingreso proveniente de la Fiducia central del SITP; siendo este ingreso equivalente al monto de las VF comprometidas.

Una vez recibido dicho ingreso, TMSA reserva el mismo para los respectivos pagos a los concesionarios proveedores de flota.

Por su parte, los concesionarios proveedores de flota, cada uno, están en la obligatoriedad de constituir un Patrimonio Autónomo (PA) para la recepción de los pagos derivados de los respectivos contratos de concesión; siendo pactado contractualmente, entre otras, la constitución de dos cuentas dentro de dichos patrimonios: una cuenta TMSA y una cuenta Proyecto. Así, la cuenta TMSA tiene como fin la recepción final de la totalidad de las VF del respectivo contrato; siendo manejada bajo orden única y expresa de TMSA. Por su parte, la cuenta Proyecto tiene como objeto la recepción y el sucesivo manejo de los recursos efectivamente pagados al respectivo concesionario por el cumplimiento del contrato.”

En este sentido, uno de los aspectos más importantes y relevantes a cuestionar por parte de este equipo, hace referencia a la utilización de las vigencias futuras excepcionales proyectadas por el sujeto de control como garante ante los sujetos financiadores (banca nacional, local o internacional) respecto de las obligaciones contraídas por los concesionarios de provisión de flota.

Dada la preocupación de este órgano de control en la utilización de esta figura presupuestal para la provisión de la flota, se enmarcan las preguntas de la siguiente manera:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

a) En el marco del Numeral 1.8. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL Y VIGENCIAS FUTURAS, se requiere aclarar:

3.9.1. *Adjuntar todos los documentos soporte que autorizan el compromiso presupuestal para la utilización de vigencias futuras excepcionales mencionados en el numeral 1.8.1., siendo estos radicados 2-2018-29679, 2-2018-35837, la comunicación con radicado 2-2018-37911 suscritos por el secretario técnico del consejo superior de política fiscal-CONFIS y el acta No. 003 -2018 de la Junta Directiva y aquellos que complementan la presente solicitud y su aprobación administrativa correspondiente.*

Manifestando la entidad, que: *“En atención a la solicitud de información de la Contraloría de Bogotá D.C. referente a los documentos soporte de la solicitud de vigencias futuras excepcionales para la renovación de flota, adjunto archivo de los siguientes documentos:*

- *Comunicación TM S.A. con radicado No 2018EE10166 dirigido al Secretario Distrital de Planeación con copia a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Directora Distrital de Presupuesto, solicitando autorización de vigencia futuras excepcionales.*
- *Comunicaciones del Secretario Técnico del Confis Distrital Nos 2-2018-29679, -2018-35837 y 2-2018-37911, dirigidas a la Gerente General de TM S.A.*
- *Acta No 003-2018 de la Junta Directiva de TM S.A., celebrada el 18 de abril de 2018.”*

b) Respecto del numeral 3.9.2. manifestar cual fue el análisis técnico, jurídico, administrativo y financiero realizado por la entidad, para determinar los valores que se enuncian para cada vigencia fiscal , que determinara la necesidad en la apropiación de las vigencias futuras excepcionales en su presupuesto de gastos de inversión por los montos máximos que en este numeral se detallan en el Numeral 1.8.1. para cada vigencia fiscal (Valores globales aprobados en pesos constantes diciembre de 2018 y en pesos constantes vigencia 2019 a 2028).

La entidad sostuvo que: *“en el numeral 2.6 del presente cuestionario, TRANSMILENIO S.A. contrato la elaboración de estimaciones del valor de los respectivos contratos de provisión de flota; siendo dicho valores reflejados a través de las vigencias futuras iniciales.*

Para la estimación de dicho costo de provisión de flota se contemplaron obligaciones contractuales, calculadas a precios de mercado del momento y riesgos que se trasladaron al agente privado durante la ejecución del proyecto. Siendo así, este costo, entre otros, se conformó de obligaciones tales como:

- *La compra de flota*
- *Importación, homologación y tramites de aduana*
- *La consecución y pago de la financiación de flota a su riesgo*
- *El pago de los respectivos impuestos, deducciones y demás costos asociados que surjan durante la ejecución del contrato*
- *El transporte y la entrega de la flota en lugar pactado*
- *El aseguramiento de la flota: toma y el mantenimiento de los seguros y garantías*
- *La vinculación, la desvinculación y la chatarrización (dado el caso) de la flota*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- La instalación de equipos de telemetría de los vehículos
- La auditoría del mantenimiento efectuado por el operador de flota
- La oportuna notificación a TMSA de los incumplimientos que detecte.

Así mismo, debido a la entrada en operación de lotes de flota en momentos diferentes del tiempo, las necesidades finales de recursos fueron definidas en función de los cronogramas de entrada de flota respectivos para cada contrato.

Por su parte, conforme la investigación de mercados, adelantada durante el proceso de estructuración, en la cual se exploró el interés de la banca nacional (que tradicionalmente ha sido quien financia) de financiar la provisión y la operación de la nueva flota para el componente BRT (troncal) del SITP se concluyó que esta no está interesada en financiar nuevos proyectos de transporte masivo urbano en Colombia debido a las dificultades que atraviesan Cali y Bogotá principalmente.

Esto como resultado de los siguientes aspectos evidenciados en el estudio: (i) un aumento de los indicadores de riesgo de crédito para el sector de transporte del país, (ii) la constricción existente en la cartera comercial disponible de los establecimientos bancarios debido al desembolso de recursos para proyectos de 4G y (iii) la percepción sistémica de riesgo del sector transporte por parte de la banca en el país, lo cual a su vez evidenció que el apetito del sector por financiar sistemas de transporte masivo es bajo.

Conforme la anterior coyuntura del sector financiero, así como la necesidad imperante de conseguir una financiación ágil debido a la pronta terminación de los contratos del año 2000 y 2003, se concluyó en la necesidad de brindar mayores seguridades en cuanto al repago de las inversiones de capital (Capex) en flota, lo cual se logró, entre otros, independizando los contratos de provisión y operación y mediante el compromiso adquirido por la Empresa TRANSMILENIO S.A. en la destinación de montos específicos de sus Vigencias Futuras para el pago de los contratos de provisión e interventoría.”

c) En este mismo sentido en el marco del numeral 3.9.3., de la LP-001 de 2018, se solicitó a la entidad determinar cuáles fueron las razones para que la entidad estableciera en el Numeral 1.8.2., de los pliegos de condiciones, que tanto los valores globales aprobados y los valores anuales por lote de flota que establecen los máximos de las vigencias futuras excepcionales, podrían ser sujetos a modificación haciendo uso de los valores ofertados por los adjudicatarios y como operaría esta autorización para el pago de la retribución al concesionario de provisión seleccionado, para cada vigencia fiscal conforme a los valores proyectados.

TRANSMILENIO S.A., da contestación en los siguientes términos:

“Las razones por las que los valores aprobados para vigencias futuras podían ser sujetos a modificación conforme las ofertas presentadas por los proponentes adjudicatarios, obedeció a la promoción de una sana competencia de mercado y a la búsqueda de la Entidad (TRANSMILENIO S.A.-TMSA-) del precio más eficiente.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Al respecto, tal como se explicó en el numeral 2.6 del presente cuestionario, los valores de vigencias futuras estipulados en el pliego de condiciones de referencia consistían en un costo techo (máximo) para cada lote que debía valer el respectivo servicio de provisión de flota.

Conforme lo anterior, el proceso licitatorio introdujo un esquema de incentivos que impulsó a los proponentes a elaborar sus propios cálculos buscando la optimización de sus procesos y costos, ofreciéndole a la Entidad precios eficientes derivados de una competencia de mercado.

Así, de los \$2,97 billones aprobados para Vigencias Futuras globales, el proceso competitivo arrojó a necesidad de apropiar únicamente \$2,84 billones, es decir, cerca del 95,5% de las necesidades estimadas inicialmente; siendo optimizados recursos por un valor total de \$134.390 millones de pesos a precios de diciembre de 2018.

Por su parte, en lo referente a como operaría esta autorización para el pago de la retribución al concesionario de provisión, tal como se explicó en el numeral 3.4 del presente cuestionario, los concesionarios adjudicatarios de los contratos de provisión de flota, cada uno, están en la obligación de constituir un Patrimonio Autónomo (PA) para la recepción de los pagos derivados de los respectivos contratos de concesión; siendo pactado contractualmente, entre otras, la constitución de dos cuentas dentro de dichos patrimonios: una cuenta TMSA y una cuenta Proyecto. Así, la cuenta TMSA tiene como fin la recepción final de la totalidad de las VF del respectivo contrato; siendo manejada bajo orden única y expresa de TMSA. Por su parte, la cuenta Proyecto tiene como objeto la recepción y el sucesivo manejo de los recursos efectivamente pagados al respectivo concesionario por el cumplimiento del contrato.

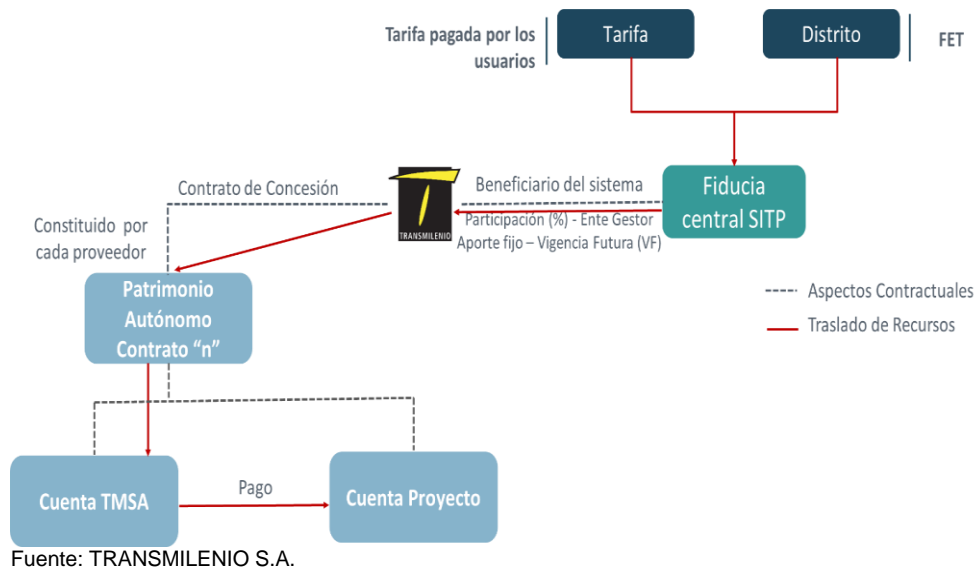
Conforme lo anterior, TMSA tiene la obligación de girar los montos de las VF comprometidas para cada contrato a los respectivos PA a la cuenta TMSA; siendo que dicha cuenta deberá contar con recursos suficientes para cada momento del pago (mensual) y haber girado la totalidad de los montos de VF anuales comprometidos contractualmente a diciembre de cada año.

Por su parte, es necesario precisar que el pago a los concesionarios proveedores depende de la liquidación mensual que se haga del cumplimiento de sus obligaciones. Así, dicha liquidación se da con base en la tarifa de remuneración de vehículo, ofertada por el concesionario durante el proceso de licitación, multiplicada por el número de vehículos ofertados, menos las deducciones por disponibilidad de flota y/o multas²⁶.

Así entonces, como último paso dentro de dicho esquema de flujo de recursos, TMSA, una vez verificado el cumplimiento contractual y realizada la respectiva liquidación mensual, se autoriza el pago de lo debido; consistiendo esto en la transferencia de recursos (pago) de la cuenta TMSA a la cuenta Proyecto del respectivo PA.

El esquema mencionado se puede observar en la siguiente gráfica:

²⁶ Es importante precisar que de no haber deducciones y/o multas, el producto entre la tarifa de remuneración de vehículo y el número de vehículos, ofertados, son las Vigencias Futuras ofertadas completas.



Aunado a lo anterior, mediante correo electrónico institucional del 15 de marzo de 2019, respecto de los numerales 1.8 del pliego de condiciones, y el 7.1. VIGENCIAS FUTURAS de la LP 002 de 2018, se solicita información en el sentido de aclarar cómo serán utilizadas para la ejecución del presente proyecto y que función cumplen en el presente proceso de selección para quien provee y opera la flota en el marco de la LP-001 y 002 de 2018.

La entidad sostiene mediante correo institucional de fecha 26 de marzo de 2019 que: “Como se explicó en los numerales 2.6 y 3.9.3 del presente cuestionario, las vigencias futuras iniciales, referenciadas en los pliegos de condiciones, en el numeral 1.8, corresponden a la estructuración inicial de costos de los respectivos contratos provisión de flota; obedeciendo, dichos valores iniciales de vigencias futuras, a un costo techo (máximo) para cada lote que podría valer el respectivo servicio de provisión de flota.

Por su parte, los valores de aportes de TRANSMILENIO S.A., pactados en las cláusulas 7.1 de los contratos de concesión de provisión de flota, corresponden a los valores de las ofertas ganadoras de los proponentes de la licitación pública TMSA-LP-001-2018; siendo estos apenas el 95,5% de los valores de vigencias futuras estimadas inicialmente.

Conforme lo anterior, la utilización de los aportes de TRANSMILENIO S.A., pactados en las cláusulas 7.1 de los contratos de concesión de provisión de flota, corresponde a montos que respaldan los pagos definitivos a los concesionarios.

Por su parte, la utilización de las vigencias futuras iniciales, referenciadas en los pliegos de condiciones, en el numeral 1.8, correspondió a fijar un costo máximo frente al cual, los proponentes, debían ofertar tarifas de remuneración cuyo resultado arrojará valores contractuales totales, menores a los de las vigencias futuras.”



En este contexto, este equipo evaluó, que si bien las vigencias futuras se constituyen en una excepción al principio de anualidad, la vida jurídica de estas autorizaciones en el periodo de las vigencias fiscales 2019 a 2028, como instrumento de planificación presupuestal y financiero, teniendo en cuenta los artículos 11 de la Ley 819 de 2002 y 1º de la Ley 1483 de 2011, con apoyo de la jurisprudencia del Consejo de Estado, si bien contemplaron el cumplimiento de los requisitos legales para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras excepcionales, merecen un análisis y manifestación acerca de su conveniencia o inconveniencia para los recursos del Distrito Capital, comprometidos bajo esta figura, que ponen en riesgo las finanzas de futuras administraciones, como a continuación se expone por este equipo auditor.

Así las cosas, con las respuestas dadas por el sujeto de control para la proyección en la utilización de las vigencias futuras excepcionales entre las vigencias fiscales 2019 a 2028, para la provisión de la flota e interventoría de estos dos procesos de selección, **como mecanismo de garantía para la financiación de la flota**, cuyos propietarios corresponden a privados concesionarios, titulares del derecho de dominio, encargados según el objeto de la LP-001-2018 “*de la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA*”, siendo TRANSMILENIO S.A. un **MERO TENEDOR O USUFRUCTUARIO**, sin facultades de disposición alguna sobre la flota provista, pues como se explicó el control total de la flota en manos de un mero tenedor como ente gestor, se convierte en una alternativa administrativa de difícil cumplimiento, mucho menos la relación directa que existe en la utilización de la figura de exclusión del sistema por incumplimiento del operador de la flota, pues este último tampoco se encuentra ostentando el control total de la misma, pues no se pueden generar derechos principales como sería la disposición de la misma para su operación, cuando del ente gestor no se deviene esta facultad legal.

Más aun, no existe evidencia alguna de los valores proyectados para cada vigencia fiscal a que análisis correspondía con los factores predominantes de costos, es aquí donde se observa claramente que si un estudio de mercado soportado en cifras reales, su resultado, compromisos presupuestales tampoco presentan antecedentes de donde proviene su determinación; es decir se evidencia claramente que la Administración Distrital se encuentra apalancando la estructura financiera del proyecto de provisión de flota, con presupuesto de los bogotanos no solo en el parámetro de la remuneración a los concesionarios que se entiende por la prestación del servicio, sino nos veríamos avocados a futuro a cancelar un costo representado en las vigencias futuras excepcionales como precio presuntamente generado por los derechos de uso y goce concedidos a través de estos procesos y



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A. se convierte en el garante de las obligaciones suscritas por los concesionarios encargados de proveer la flota supliendo las condiciones del negocio contractual entre privados (concesionario quien provee la flota – banca que financia el proyecto) y las funciones a ejecutar por parte de los proponentes adjudicatarios, no corresponden a criterios de eficiencia y economía, al tener que generar soporte económico de los concesionarios de provisión de flota frente a los financiadores que se constituyeron como parte decisoria en la renovación de la misma.

Estas aseveraciones del órgano de control obedecen no solo a las argumentaciones planteadas por TRANSMILENIO S.A. en sus respuestas respecto de la proyección de las vigencias futuras excepcionales a utilizar en la provisión de la flota, sino a las evidencias documentales relacionadas con la solicitud de autorización de las vigencias futuras excepcionales 2019-2028, que se aportaron tras los cuestionamientos de este equipo, radicado 2018EE10166 del 23 de mayo de 2018 dirigido a las Secretaría Distrital de Planeación, que según el sujeto de control se aplican al Subproyecto “*ESTRUCTURACIÓN DE LA OPERACIÓN TRONCAL-RENOVACIÓN DE LA FLOTA FASES I Y II*”, que hace parte del Proyecto de Inversión 7223 “*OPERACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO GESTIONADO POR TRANSMILENIO S.A.*”, componentes “*PROVISION DE NUEVA FLOTA DE LAS FASES I y II*” e “*INTERVENTORIA DE LOS NUEVOS CONTRATOS DE LA FASE I y II*”.

Este equipo auditor evidenció en este documento numeral *IV DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA O SITUACION A RESOLVER A TRAVES DEL PROYECTO (Pagina 22 y siguientes)* , que se establecen entre las justificaciones para la utilización de estas vigencias, la baja disponibilidad de la banca local para financiar la compra de los buses, debido a la difícil situación financiera de los concesionarios de la operación , que ha dificultado los pagos de la deuda por parte de la mayoría de los operadores de sistemas integrados de transporte masivo tanto para Bogotá como para otras ciudades del país; sin embargo sostiene unas razones que serán objeto de análisis por parte de este equipo auditor:

1. **Primer argumento:** *“Aunque la situación de la operación troncal no es comparable puesto que los actuales operadores del sistema troncal en Bogotá no han tenido dificultades financieras, la banca local entiende que el sistema de transporte masivo es único para efectos de su valoración de riesgo y dado que varios de los operadores zonales también troncales, ven que dichas personas tienen afecta su capacidad y perfil crediticios.*
2. **Segundo argumento:** *“La Banca local señalo que antes de considerar financiación de la reposición de la flota de las fases 1 y 2, requieren de TRANSMILENIO S.A.: La (i) expresión de la voluntad de buscar y encontrar soluciones para solventar los compromisos financieros actuales con la banca; y (ii) el acuerdo de unos lineamientos que permitan ver una solución aceptable a la problemática”.*



3. Tercer argumento: “Para la banca local cualquier estructura contractual requiere:
 - Una prioridad en la cascada de pagos del proyecto.
 - Asegurar la continuidad de la operación los buses financiados.
 - No asumir ningún riesgo que implique que el pago este atado a la demanda del sistema.
 - Dados los antecedentes del sector transporte y en particular del SITP, exigieron una garantía de pago más robusta que el acuerdo de respaldo existente. **Garantía que pudiera ser ejecutada por los prestamistas del proyecto directamente contra el garante (Distrito)** (Subrayado y negrilla fuera de texto).
4. Cuarto argumento: Se concluye en este diagnóstico que **“En efecto, con el fin de brindar solidez y certeza del pago a cargo de TRANSMILENIO S.A., los estructuradores recomendaron que fuera TRANSMILENIO S.A. el obligado a pagar directamente bajo la relación contractual por medio de vigencias futuras”** (Subrayado y negrilla fuera de texto).
5. Quinto argumento: Numeral 2. Valoración Económica y Financiera de los componentes “Provisión de nueva flota de las fases I y II” e “Interventoría de los nuevos contratos de la fase I y II” numeral 2.1. Impacto Económico: **“En particular, dada la situación financiera de los contratos de concesión de la fase 3 y la percepción actual de la banca local frente a esta situación, la posibilidad de consecución de financiación para el esquema de negocio actual es muy baja.** En efecto, las conclusiones de los sondeos de mercado realizados con la banca local e inversionistas así como las conclusiones obtenidas a partir de un análisis de coyuntura del sector financiero, demuestran que existe una importante aversión a la financiación de la nueva flota de TRANSMILENIO S.A, bajo el esquema actual. Esto se debe particularmente, a la situación de los concesionarios de la fase 3 y la contaminación de los operadores actuales por la situación financiera precaria que viven en este y otros sistemas de transporte del país.”
(...)

Por el contrario, el esquema contractual propuesto para los nuevos contratos, al contemplar la separación del agente proveedor de flota del agente operador permite la desintegración entre la propiedad y la prestación del servicio lo que resulta en una mayor flexibilidad para el ente gestor de esos contratos y la posibilidad de que nuevos entrantes accedan al mercado, considerando la reducción en las exigencias del capital. Así mismo al independizar la adquisición de la flota de la prestación del servicio como tal, se incentiva la participación en la licitación de agentes con el suficiente musculo financiero (pero con poca experiencia en operación) para garantizar los recursos de adquisición de flota en los tiempos requeridos por el sistema, de tal manera que sea posible garantizar la continuidad del servicio de transporte masivo en la ciudad”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

6. Sexto argumento: Relación Numerales 2.2.5. Costos asociados a la financiación de la flota y 2.2.7. Calculo de los ingresos del proveedor (Vigencias Futuras), en este último se sostiene: “Teniendo en cuenta la actividad económica que desarrollara el proveedor de flota, este deberá realizar inversiones de capital importantes para la adquisición de flota, para lo cual deberá acceder a financiación con prestamistas y/o recursos propios. Dada la naturaleza de la actividad que este realiza y teniendo en cuenta que no está sujeto a la actividad de operación de flota, **se empleara un**



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

tipo de retribución que remunerare el costo del activo y de los costos y gastos en los que el agente de provisión incurra, así como la rentabilidad del agente.

*En términos generales, se ha determinado que la retribución del proveedor estará determinada en función del número de vehículos que este adquiera y el precio (tarifa) que este fije en el proceso de selección que se adelante en el marco de la licitación pública”.
(Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En este sentido, con los argumentos expuestos por el sujeto de control, se evidencia que la administración distrital con los recursos del presupuesto se constituye en garante de las obligaciones de terceros denominados concesionarios que proveen la flota a través de la utilización de las vigencias futuras excepcionales, debido a los requerimientos financieros de la banca, con justificaciones poco estructuradas sobre el componente zonal y no troncal, objeto de las convocatorias públicas, generando remuneraciones sobre el costo del activo, los costos y gastos en los que el agente de provisión incurra, así como la rentabilidad del agente, sin que el ente gestor ostente la calidad de propietario de la flota, sino un mero tenedor de la misma, como garante del privado que provee la flota y sin facultades de disposición provenientes del derecho de propiedad, tal y como se explicó en apartes anteriores.

Se suma a lo anterior, que dentro del subproyecto de renovación de la flota se compromete presupuestalmente las vigencias futuras de forma excepcional 2019 a 2028, desconociendo los programas de las administraciones futuras y la disponibilidad de los recursos conforme a su programa de gobierno, más aun si no se presenta en los documentos que se adjuntan a los cuestionamientos de la contraloría, un análisis explícito del impacto fiscal de los gastos que se ordenan por las vigencias mencionadas, sino solo una justificación económica y financiera sin las evidencias claras de la problemática del componente troncal donde no se puede establecer la verdadera importancia de la utilización del mecanismo de vigencias futuras.

Es así como en dicho documento (2018EE10166 del 23-05-2018) el monto de las vigencias futuras, su plazo y condiciones, no evidencian un marco contable y económico que permitiera determinar con certeza la viabilidad financiera para garantizar los compromisos derivados de la renovación de la flota y su interventoría, proyecto de tan alto costo para las finanzas del Distrito Capital, donde el ente gestor funge como apalancador financiero de los concesionarios adjudicatarios de la licitación 001 de 2018, a lo cual se suman los costos futuros de mantenimiento y administración del subproyecto, afectando ostensiblemente la capacidad de endeudamiento del Distrito Capital.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Aunado a lo anterior, se evidencio por parte de este órgano de control, el planteamiento claro de la Secretaria de Planeación Distrital (Radicación 2-2018-26374 del 16 de mayo de 2018) dirigido a la Secretaria Distrital de Movilidad recibido por TRANSMILENIO S.A., ese mismo día mediante radicado 2018ER14821, refiere asunto: *“Impacto fiscal y compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo del proyecto de renovación de la flota troncal del Sistema Transmilenio, financiado con vigencias futuras para el periodo 2019-2028 solicitadas por la empresa Transmilenio S.A., en el marco de las necesidades de recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria- FET.”*, en cuyo documento se sostiene:

“Me permito comunicarle que el CONFIS distrital en sesión No. 6 celebrada el día 10 de mayo de 2018 revisó el impacto sobre las finanzas del Distrito de las medidas propuestas para la reposición de la flota y las acciones necesarias para la implementación del SITP, identificándose necesidades adicionales superiores a las previstas en el marco fiscal de mediano plazo vigente.

De acuerdo con la información remitida por su despacho, en la que se moldearon fuentes adicionales de recursos para financiar este mayor gasto para el periodo 2019-2028, se encontró que este gasto adicional podría ser atendido en el escenario optimista de concreción de las fuentes adicionales de recursos propuestas. Sin embargo, dada la incertidumbre de las mismas, se realizó la modelación en el marco fiscal de impacto ocasionado únicamente por el valor requerido para la licitación de la renovación de la flota troncal del Sistema Transmilenio y considerando las fuentes que en este momento están aprobadas por el concejo de la ciudad (parqueo en vía), encontrando que en este escenario es viable otorgar el aval fiscal a dicha licitación.

Finalmente, es necesario precisar que se deben adelantar las acciones necesarias para concretar las fuentes adicionales propuestas por el sector movilidad, junto con las recomendaciones emitidas por el Confis respecto de otras fuentes de financiación.”

De este documento, se evidencia el riesgo presupuestal de las finanzas del Distrito con estos compromisos de vigencias futuras excepcionales, en el escenario de la necesidad ostensible de generar recursos de otras fuentes de financiamiento adicionales a mediano plazo, diferentes a las aprobadas por el concejo de Bogotá, recomendación proveniente del CONFIS y la Secretaria Distrital de Planeación que dentro de la organización sectorial administrativa, se constituye en cabeza del sector de Planeación del Distrito Capital, debido al impacto fiscal ocasionado por el valor que causaría la renovación de la flota.

En este sentido, dentro del régimen de las responsabilidades de los servidores públicos, desde el punto de vista disciplinario, a la luz del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en cuanto al manejo y utilización de las vigencias futuras, resulta de vital importancia para este órgano de control advertir respecto de la magnitud de los montos comprometidos en el presente proyecto de renovación de flota que tiene como agravante la distorsión en la trazabilidad que determino su proyección, pues se presenta como techo para la presentación de las propuestas, siendo un pago



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

generado por el usufructo otorgado, garante de la financiación del costo de la flota para su renovación, financiando a la larga actividades de operación y mantenimiento de los proyectos y comprometiendo la viabilidad de futuras administraciones sin posibilidad de cumplir con sus programas de gobierno con los recursos disminuidos presupuestalmente y en situación de riesgo para las finanzas del Distrito en el periodo comprendido entre las vigencias fiscales 2019 a 2028, cuando se advierte por las entidades mencionadas en el párrafo anterior, el riesgo presupuestal inminente y la necesidad de fuentes adicionales de financiamiento futuras a mediano plazo para su renovación, incumpliendo el principio de autosostenibilidad del Sistema.

No cabe duda, que estas conductas administrativas denotan presuntamente una incidencia disciplinaria y penal, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la entidad, no respetaron presuntamente los principios constitucionales de vital importancia como el principio de legalidad, así como los principios propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209,; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, artículos 3, 23, 24, 25, 26; Ley 734 de 2002 Artículo 48 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., consideró que esta observación desde el punto de vista penal no resulta procedente pues este órgano de control confunde discusiones técnicas en cuanto a la tipología contractual con actos de corrupción que inciden en la afectación de la administración pública; en este sentido requiere que este equipo auditor aclare, que lo que se está planteando como argumento no es la discusión respecto de la tipología contractual utilizada por la entidad, sino el análisis de los distintos elementos utilizados para el desarrollo de los procesos de selección auditados, respetando las presunciones planteadas en la observación que serán objeto de estudio por parte de las autoridades competentes y son ellas llamadas a determinar las consecuencias legales de tales conductas administrativas y los juicios de valor correspondiente frente al bien jurídico tutelado.

Ahora bien, respecto a las argumentaciones planteadas por la entidad, se enmarcó la explicación única y exclusivamente en uno de los elementos estructurantes de la



observación, en lo que se refiere a las vigencias futuras excepcionales destinadas para la provisión de la flota, desconociendo el análisis relacional planteado por el equipo auditor en la presente observación.

Por lo anterior, resulta indispensable para este Ente de Control establecer que la presente observación conlleva la evaluación correlacionada de cuatro criterios de importancia relevante para el desarrollo de estos procesos de selección y que inciden en la ejecución de los contratos de concesión de provisión y operación de la flota, siendo estos: 1. Vinculación del presupuesto proveniente de las vigencias futuras excepcionales para la financiación de la provisión de la flota, siendo la flota de propiedad del concesionario que la provee, no del Distrito Capital, en cabeza del Ente Gestor, 2. El ente Gestor es usufructuario de ésta y quien ostenta la calidad de propietarios son los proveedores de la misma 3. El ente gestor utilizó mecanismos administrativos de retoma de flota sin que tenga facultad de disposición para ello, 4. La no estipulación de la cláusula de reversión en los contratos de provisión de flota, siendo necesaria y conveniente su estipulación; de estos tres últimos la administración Distrital no realiza mención alguna al respecto, su explicación se centra en los tramites, aprobación, utilización y destino de las vigencias futuras destinadas entre las vigencias 2019 a 2028 para la provisión de la flota, en el marco de la LP- 001 de 2018.

Bajo este contexto, este equipo auditor, debe manifestar claramente como lo sostuvo en el informe preliminar los cuatro elementos estructurantes de la observación, deben ser analizados en una relación intrínseca, pues esto conlleva presuntamente unas consecuencias jurídicas, económicas, administrativas y técnicas relevantes; en primer lugar el derecho de propiedad sobre la flota no lo ostenta el Ente Gestor y las condiciones que implica el derecho de usufructo, la mera tenencia sin disposición sobre los bienes de propiedad del concesionario que provee la flota, por tanto la legitimación para actuar administrativamente se desdibuja a través de los mecanismos de retoma de la flota y por tanto la garantía de su control total resulta improcedente, pues simplemente la propiedad y facultades que ello implica, radican en cabeza de quien adquiere la flota, quien ostenta una calidad ilimitada en el sistema del transporte a pesar de no responder por la calidad y buena prestación del servicio, que queda en manos del operador de la misma.

Resulta entonces riesgoso para las finanzas distritales, que el Ente Gestor siendo nudo propietario, sin facultad de disponer de ella, garantice con las finanzas futuras su pago, así como la situación de monopolio del mercado, presuntamente de quienes realizan la financiación de la misma (Banca nacional o internacional),



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

quienes pueden tomar posesión de la misma por los incumplimientos en los compromisos financieros del concesionario adjudicatario de la licitación 001 de 2018.

A esto se suma que el equipo auditor evidenció que la utilización de las vigencias futuras excepcionales mencionadas en el informe, como instrumentos de planificación si bien contemplaron el cumplimiento de los requisitos legales para la asunción de obligaciones como la provisión de la flota , con las aprobaciones correspondientes, no se sustentaban sobre la base de la no propiedad de los bienes sobre los cuales se justificaba su compromiso y sin facultades de disposición material y real sobre los mismos , pues no se pueden generar derechos principales de control de la flota , ni ser transmitido este , para su operación, cuando del ente gestor no se deviene esta facultad legal; lo cual generaría presuntamente riesgos en las finanzas de futuras administraciones para el Distrito Capital.

Se reitera por parte de este Equipo Auditor que no se evidencia del análisis de la respuesta dada por la entidad a la fecha del estudio realizado para determinar los valores proyectados para cada vigencia fiscal, para determinar las vigencias fiscales proyectadas y comprometidas con los factores predominantes de costos.

En este contexto, se confirma por este equipo, que la Administración Distrital se encuentra apalancando la estructura financiera del proyecto de provisión de flota, con presupuesto de los bogotanos no solo en el parámetro de la remuneración a los concesionarios que se entiende por la prestación del servicio, sino nos veríamos avocados a futuro a cancelar un costo representado en las vigencias futuras excepcionales como precio presuntamente generado por los derechos de uso y goce concedidos a través de estos procesos y TRANSMILENIO S.A., se convierte en el garante de las obligaciones suscritas por los concesionarios encargados de proveer la flota supliendo las condiciones del negocio contractual entre privados (concesionario quien provee la flota – banca que financia el proyecto), generando remuneraciones sobre el costo del activo, los costos y gastos en los que el agente de provisión incurra, así como la rentabilidad del agente, sin que el ente gestor ostente la calidad de propietario de la flota, sino un mero tenedor de la misma, como garante del privado que provee la flota y sin facultades de disposición provenientes del derecho de propiedad, tal y como se explicó en apartes anteriores.

Se suma a lo anterior, de los documentos aportados en desarrollo de la presente auditoria el escenario correspondiente a la generación de recursos de otras fuentes de financiamiento adicionales a mediano plazo, diferentes a las aprobadas por el concejo de Bogotá, recomendación proveniente del CONFIS y la Secretaria Distrital



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de Planeación que dentro de la organización sectorial administrativa, se constituye en cabeza del sector de Planeación del Distrito Capital, debido al impacto fiscal ocasionado por el valor que causaría la renovación de la flota.

Por último la no inclusión de la reversión en los contratos de provisión de la flota, no le permitiría a largo plazo al distrito capital la recuperación de la inversión dada en el marco de las vigencias futuras excepcionales; resultando inconveniente para las finanzas del Distrito su utilización sin posibilidad de retorno en la inversión en pro del interés general, es decir en la continuidad en la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros para el Distrito Capital.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A. incluyó dentro del objeto de la Licitación No. TMSA-LP-002 y sus correspondientes contratos de concesión de Operación del Sistema TransMilenio, la ejecución de obra pública, sin exigir los requisitos habilitantes para su selección y sin tener la competencia establecida en la ley.

Los Estudios Previos de la Licitación No. TMSA-LP-002 en relación con la intervención en patios temporales, en el Numeral 1.7.1. se determinó lo siguiente:

1.7.1. Teniendo en cuenta que los Proponentes deberán incluir como un componente de su Oferta Económica el costo de las Intervenciones Obligatorias y presentar una oferta por precios unitarios para las Intervenciones en Patios de Operación Temporales, TMSA coordinará con cada uno de los interesados en presentar Propuesta que quieran hacer la visita al(los) Patio(s) de Operación.

De igual forma, los numerales 21.4.7. y 21.4.8. de los estudios previos en relación con las Intervenciones en los patios de operación temporales, establecieron lo siguiente:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“21.4.7. Las intervenciones en los patios de operación temporales, siempre que apliquen al respectivo lote de flota serán remuneradas al concesionario de operación de conformidad con los términos previstos en el contrato de concesión. Para estos efectos el proponente deberá incluir dentro de su oferta económica la valoración del costo de ejecución de las intervenciones en los patios de operación temporales.

21.4.8. Que las cantidades de obra en el formato 1.1. Para cada una de las actividades que se contemplan durante la ejecución de las intervenciones en los patios de operación temporales son valores aproximados y solo se tienen en cuenta para efectos de evaluación y comparación de las ofertas, que en nada compromete la ejecución del proyecto. Teniendo en cuenta lo anterior, las cantidades reales serán las que resulten durante el desarrollo del contrato.”

De otra parte, los Pliegos de la Licitación TMSA-LP-002 estableció en su Numeral 1.13.2. la recomendación a todos los proponentes de efectuar al menos una (1) visita a los Patios de Operación Existentes y Patios de Operación Temporales del Proyecto respecto de los cuales vayan a presentar propuesta.

El Equipo Auditor al evaluar la Licitación No. TMSA-LP-002 y sus correspondientes contratos, encontró, entre otros aspectos, los siguientes incumplimientos de la actuación administrativa y contractual:

- a) TRANSMILENIO S.A. no exigió en la Licitación No. TMSA-LP-002 los requisitos habilitantes para la contratación de la obra pública.

Los documentos precontractuales del proceso de selección TMSA-LP-002 de 2018 en su Numeral 1.1 Objeto Contractual, estipuló lo siguiente: “*Seleccionar las Propuestas más favorables para la Adjudicación de seis 6 Contratos de Concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del Servicio Público de Transporte Público de Pasajeros en su componente de Operación del Sistema TransMilenio, incluyendo el Mantenimiento de la Flota, la adecuación, operación y mantenimiento del(los) Patio(s) de Operación asociado(s).”* (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Respecto de los requisitos habilitantes, Capítulo IV del pliego de condiciones, se exige de conformidad a su Numeral 4.1. Experiencia en Operación. En el Numeral 4.2. se requiere Acreditación de Capacidad Financiera. Evaluados los demás requisitos habilitantes, se evidencia que TMSA no estipuló los relativos a la Experiencia en obra pública.

Así mismo, en el Numeral 4.2. *Acreditación del personal mínimo*, Numeral 21.8.1. *Acreditación personal mínimo requerido de los estudios previos de la Licitación 002*



de 2018, en los factores de escogencia, evaluación y puntaje contenidos entre los numerales 5.2. a 5.4., CAPITULO VII – *EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS* del pliego de condiciones de la LP-002-2018, dentro de las condiciones técnicas se establecen los requisitos desde el punto de vista de la operación de la flota; sin embargo, no aparecen criterios relacionados con la ejecución de obra pública por parte de los proponentes interesados en participar en el presente proceso de selección.

Por lo anterior, se evidenció que los requisitos habilitantes evaluables, contenidos en el pliego de condiciones de la licitación LP-002 de 2018, que se incorporaron al proceso para seleccionar de manera objetiva la mejor oferta, no tuvieron en cuenta los relativos a las condiciones técnicas ponderables relacionados con el diseño o construcción de una obra pública, pues los existentes hacen referencia a la operación de flota y la experiencia en este factor de calificación única y exclusivamente.

No se cumple lo dispuesto por el Artículo 16 *Determinación de los Requisitos Habilitantes* del Decreto 1510 de 2013, que establece lo siguiente:

Artículo 16. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-14927 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que se buscó la selección de contratistas que respondieran a la integralidad del negocio licitado, el cual contempla en su principal propósito la prestación del servicio de transporte en su componente de operación, toda vez que TRANSMILENIO S.A., teniendo en cuenta la necesidad efectuar la intervención, adecuación y mantenimiento de los patios temporales y existentes, no exigió en la Licitación No. TMSA-LP-002, los requisitos habilitantes para la contratación de la obra pública.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

- b) El Ente Gestor del SITP no tiene según sus funciones para cumplir su objeto, efectuar la contratación, el control y seguimiento de obra pública, toda vez que no le corresponde por su objeto y funciones.

Los contratos de concesión de operación presentan como Objeto en su Numeral 4.1.1. el siguiente:

*4.1.1. El objeto del presente Contrato es otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) **la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación**; y (iv) **la ejecución de las Obras e Intervenciones**. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.*

Igualmente, respecto de las adecuaciones a los Patios Existentes, el Numeral 9.3.4 establece lo siguiente:

9.3.4. En todo caso, el plazo máximo para efectuar las Adecuaciones a los Patios de Operación Existentes será de dos (2) meses contados a partir de la fecha de firma del Acta de Entrega del Patio de Operación Existente de manera que al vencimiento de este plazo, el Patio de Operación Existente entrará en Operación (sin perjuicio de que el Concesionario de Operación continúe haciendo Adecuaciones al mismo conforme al Cronograma de Adecuaciones).

De otra parte, con relación a las adecuaciones de los Patios de Operación Nuevos, el contrato de concesión en el Numeral 9.4.3. ordenó lo siguiente:

9.4.3. En todo caso, el plazo máximo para efectuar las Adecuaciones a los Patios de Operación Nuevos será de dos (2) meses contados a partir de la fecha de firma del Acta de Entrega del Patio de Operación Nuevo de manera que al vencimiento de este plazo, el Patio de Operación Nuevo entrará en Operación (sin perjuicio de que el Concesionario



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de Operación continúe haciendo Adecuaciones al mismo conforme al Cronograma de Adecuaciones).

Así mismo, el contrato de concesión precisó sobre Obras e Intervenciones en el Literal d) del Numeral 9.5.1. lo siguiente:

“(d) En todo caso, el plazo máximo para efectuar las Obras e Intervenciones será de seis meses y medio (6.5) contados a partir de la fecha de firma del Acta de Entrega del Patio de Operación Temporal de manera que al vencimiento de este plazo, el Patio de Operación Temporal entrará en Operación (sin perjuicio de que el Concesionario de Operación pueda continuar haciendo Obras e Intervenciones al mismo conforme al Cronograma de Obras e Intervenciones, las cuales en ningún caso podrán afectar la Operación de la Flota). ”

Como se evidencia, los contratos de concesión de operación del Sistema TransMilenio además de la prestación del servicio público y del mantenimiento de flota, consideraron dentro de su objeto la importante ejecución de obras.

El Acuerdo 4 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”*** dispuso en su Artículo 2º.- ***Objeto.*** lo siguiente:

Corresponde a TRANSMILENIO S.A. la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos.

De igual forma, en su Artículo 3.- ***Funciones:*** previno lo siguiente:

En desarrollo de su objeto, corresponde a TRANSMILENIO S.A. “ejercer las siguientes funciones:

- 1. Gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, en la modalidad indicada en el artículo anterior.*
- 2. Aplicar las políticas, las tarifas y adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para asegurar la prestación del servicio a su cargo, de conformidad con los parámetros señalados por la autoridad competente.”*

Así mismo, no se atendió lo dispuestos por el Acuerdo 19 de octubre 6 de 1972 *“por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Urbano.”* donde se



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

acuerda en los numerales 1 y 5 del Artículo 2° que el IDU tiene las siguientes funciones:

“

1. *Ejecutar obras de desarrollo urbanístico tales como apertura, ampliación, rectificación y pavimentación de vías públicas, construcción de puentes, plazas cívicas, plazoletas, aparcaderos, parques y zonas verdes con sus instalaciones, servicios y obras complementarias.*

5. *Ejecutar obras relacionadas con los programas de transporte masivo.”*

Por lo anterior, no se debió haber incluido las obras en los contratos de operación, por ser esta función del IDU y no de TMSA, tal y como lo establece el Numeral 1 del Artículo 2 de la Ley 310 de 1996, más no la construcción de infraestructura física del sistema de transporte y para tal efecto se tiene el Convenio 020 de 2001 suscrito con el IDU.

Finalmente, de acuerdo a la naturaleza jurídica, funciones y misionalidad como ente gestor del sistema, la entidad no ostenta dentro de sus competencias la gestión y seguimiento de obra pública sino para la suscripción de los contratos que se requieran para la prestación de servicio público de transporte masivo, tal y como lo consagran los Decreto 486 de noviembre de 2006 asigna a TRANSMILENIO S.A. las siguientes funciones de las que trata el Plan Maestro de Movilidad, las cuales corresponden a: “ i) *integrar, evaluar y hacer el seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP y ii) Adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte público masivo.*” En el mismo sentido, el Decreto 309 de 2009 “*Por el cual se adopta el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones*”, establece que de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del SITP realizará: “*La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del transporte público colectivo al transporte público masivo*”.

No cabe duda, que estas conductas administrativas denotan presuntamente una incidencia disciplinaria y penal , si se tiene en cuenta que las actuaciones de la entidad, no respetaron presuntamente los principios constitucionales de vital importancia como el principio de legalidad, así como los principios propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209,; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1993, II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, artículos 3, 23, 24, 25, 26 ; Ley 734 de 2002 Artículo 48 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que las adecuaciones a los patios de operación se encuentran en línea con el marco normativo vigente y aplicable al negocio concesionado, en especial a las competencias que tiene TRANSMILENIO S.A., toda vez que el Ente Gestor del SITP no tiene dentro de sus funciones para cumplir su objeto, efectuar la contratación, el control y seguimiento de obra pública.

Igualmente, la Entidad debió coordinar con el IDU, el cual tiene la competencia para la contratación de obra pública para los patios temporales y existentes, de conformidad al Convenio Interadministrativo 020 de 2001.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.5. Hallazgo administrativo, por cuanto TRANSMILENIO utiliza mecanismos para la exclusión de los concesionarios del Sistema que van más allá de sus facultades administrativas sancionatorias de retoma de la flota y violentan los principios constitucionales de legalidad y el debido proceso.

En los estudios previos, numeral 1.10 PRECISIONES DEL ESQUEMA CONTRACTUAL numeral 1.10.7, en el marco de la Licitación 002 de 2017, se solicita a la entidad mediante correo electrónico institucional del 15 de marzo de 2019, explicar en qué consiste la figura de la EXCLUSION DEL CONCESIONARIO DE OPERACIÓN DEL SISTEMA y como operaría la DISPOSICION DE LA FLOTA,



para su utilización por parte de otro operador; así como las razones por las cuales se optó por esta, el procedimiento establecido, indicando en cabeza de quién se encuentra esta competencia administrativa y cómo se garantizará por parte de la entidad la prestación del servicio público de transporte. En segundo lugar se solicitó aclarar en el marco del Numeral 10.2. de los estudios previos de esta licitación referida, que explicara si se trataba de la terminación anticipada del contrato de concesión de operación, o de exclusión del concesionario de operación del sistema, para que cese el control total de la misma, el cual sería asumido por TRANSMILENIO S.A.

En este contexto la entidad manifiesta respecto al primer cuestionamiento, el día 26 de marzo de 2019 que:

“la exclusión del concesionario, en los términos previstos en los Estudios Previos y en el Contrato de Concesión, contempla como supuestos de hecho el incumplimiento de las obligaciones asociadas a la prestación del servicio. En esta medida, previo a la efectiva exclusión, se deberá agotar el debido proceso contemplado en el Contrato de Concesión y sus anexos, así como lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, la inclusión de esta figura es la de garantizar la continuidad en la prestación del servicio y que la misma se de en cumplimiento de los estándares de calidad que son exigidos en el marco de los contratos de concesión. Adicionalmente, en lo que respecta a la competencia para excluir a un concesionario de operación incumplido, la misma está en cabeza de TRANSMILENIO S.A., entidad concedente, lo anterior por cuanto la habilitación como empresa de transporte público de la ciudad se da como consecuencia de la suscripción de los contratos de concesión.

Ahora bien, teniendo en cuenta el procedimiento adoptado, el proceso de retoma de flota contempla diferentes supuestos, entre los cuales se encuentra que los otros concesionarios de operación presten el servicio con la flota que se retoma o que el concesionario de provisión opere la flota durante un periodo de tiempo específico mientras TRANSMILENIO S.A. adelanta el respectivo proceso de selección del nuevo operador.

Finalmente, se destaca que el proceso de retoma surge de la voluntad de las partes, por lo cual para su efectiva aplicación se deberá aplicar tanto lo contenido en el marco normativo que regula la facultad de la administración de imponer sanciones, multas y/o declarar incumplimientos como lo contenido en cada contrato de concesión de operación.”

(...)

Al respecto, nos permitimos reiterar lo expuesto en el literal anterior en cuanto a que el proceso de retoma debe garantizar las disposiciones relacionadas con el debido proceso que exige la Constitución Política y específicamente el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, si bien lo que se busca garantizar por parte de la entidad es la continuidad en la prestación del servicio, la terminación anticipada, la imposición de multas, la



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

declaratoria de incumplimiento total o parcial, facultades que tiene TRANSMILENIO S.A. al ser la entidad concedente, dependerán de los supuestos fácticos de cada caso en particular que se presenten durante la ejecución de cada contrato.”

En cuanto a estas dos figuras administrativas, se evidencia presuntamente por el equipo auditor que en cuanto a la exclusión de la operación en el sistema, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contractuales del operador de flota, es violatorio del principio de igualdad y responsabilidad, pues el derecho de participación en convocatorias públicas de similar naturaleza no puede limitarse, ni la condición de participación en la prestación del servicio público de transporte a través del SITP, que si bien la administración debe motivar el acto que da la terminación anticipada del contrato y ante ello debe liquidarse la relación contractual; generar la exclusión del operador del sistema se convertiría en la interrupción arbitraria de su actividad comercial sin decisión judicial que así lo determine, sin que el juez natural del contrato dirima la controversia contractual que así lo fije y por ende la entidad se haría responsable de los daños que ocasione, en el marco del principio de legalidad, transparencia, responsabilidad e igualdad ante la ley.

De otra parte, en cuanto a la terminación unilateral del contrato, siendo una facultad de la administración se requiere: *“i) que la manifestación de la voluntad de la administración se materialice en un acto administrativo, ii) que dicho acto debe ser el resultado de un análisis soportado en la realidad del contrato, es decir, debe estar debidamente motivado y iii) que la causal que se alegue en la decisión se encuentre enmarcada en los eventos que la ley ha dispuesto.”* (Consejo de Estado, Exp. 52001-23-31-000-2000-21279-01 (25.681, 2013) - (Consejo de Estado, Exp. 68001-23-15-000-2002-00265-01 (31430) A, 2016).

En este contexto, referente a la terminación anticipada o unilateral del contrato, se debe determinar de manera clara y detallada las situaciones generadoras de su declaratoria por el incumplimiento del contrato, otorgando la oportunidad de defensa y contradicción, conforme lo establece el artículo 29 de la Constitución Nacional de Colombia, sin que ello implique como consecuencia directa la exclusión en la operación del sistema, pues el rompimiento deviene de la relación contractual (Transmilenio –Operador Flota) y no de la relación (operador flota –sistema SITP), con lo cual se desbordaría en un abuso de la posición dominante del contratante al no permitirle a los concesionarios a participar en procesos de selección de similar o igual naturaleza.

Ahora bien, si esta era la finalidad de los procesos de selección objeto de presente auditoria, dentro de la planificación y estructuración de los documentos precontractuales se hubiese consagrado limitantes en los factores de selección y su



puntaje, mediante la utilización de desincentivos por el incumplimiento en contratos anteriores de operación, restando puntaje, como consecuencia directa del incumplimiento en la operación de la flota en eventos anteriores, garantizando así la simetría posicional de las partes contractuales sin generar elementos de exclusión en su ejecución actual, con lo cual se vulneraría el principio de legalidad y el derecho a la igualdad, teniendo particular cuidado y evitar que la inclusión y/o ejercicio de esa clase de estipulaciones contractuales pueden afectar o poner en riesgo el Principio Constitucional y a la vez Derecho Fundamental mencionado, puesto que resulta inadmisibles que esa clase de estipulaciones resultare incluida en el texto del contrato estatal a pesar de que la misma no hubiere sido prevista, contemplada y/o anunciada de manera precisa y clara así como sus consecuencias derivadas del procedimiento sancionatorio de exclusión, puesto que ello equivaldría a una inaceptable modificación en las reglas de juego establecidas para el desarrollo del correspondiente procedimiento administrativo de selección contractual que siempre deberá someterse, entre otros, a los principios de igualdad, objetividad, transparencia, responsabilidad, libre concurrencia, moralidad, imparcialidad y todos aquellos que recogen la Constitución Política, la ley de contratación estatal y demás normas reglamentarias y concordantes.

Se suma a lo anterior, que en las opciones planteadas por la entidad para la retoma de la flota se incluye no solo la prestación del servicio por otro operador con la flota que se retoma sino que permite que el concesionario de provisión de flota opere durante un periodo de tiempo específico en el término de que el sujeto de control adelante el proceso de selección del nuevo operador; circunstancia esta última inadmisibles por cuanto quien provee la flota no tiene la experiencia requerida según el proceso de selección del cual resultó adjudicatario para la operación de la flota, en este sentido obedece a las condiciones particulares de cada proceso y no puede dejarse en manos de este la prestación del servicio de tanta importancia para la ciudad, sin tener las condiciones técnicas exigidas por la entidad.

Respecto que otros concesionarios de operación presten el servicio con la retoma de la flota tiene el inconveniente de la capacidad administrativa y operacional para cumplir con el servicio con una mayor flota, sin que esta eventualidad hubiese sido tratada como riesgo para la prestación del servicio, pues se plantea como un beneficio, desconociendo que el desbordar la capacidad de operación se generaría una situación difícil para la ciudad.

Se suma a lo anterior, la falta de disposición de la flota por parte de la entidad contratante, pues como se evidencio es un mero tenedor, usufructuario, si esta facultad proveniente del derecho de propiedad no radica en cabeza de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A. , no podría trasladarse a otros concesionarios de operación esta facultad primaria, más aun se estaría desconociendo que existen los contratos de acoplamiento previamente suscritos que generan obligaciones entre las partes que lo suscribieron, para la participación en los procesos de selección objeto de la presente auditoria.

Finalmente, se destaca que si bien el proceso de retoma de flota involucra la voluntad de las partes que acceden en la aceptación de las condiciones establecidas en el pliego de condiciones y los documentos que integran los procesos de selección, lo cierto es que deben constar tanto la valoración de los indicadores de cumplimiento, así como este procedimiento en el sistema de gestión de la calidad de la entidad, circunstancia esta que en la actualidad no se encuentra inmersa en los manuales, guías, procedimientos debido a su importancia en el SITP.

En este sentido, estas actuaciones de la administración, podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria si se tiene en cuenta que no respetaron presuntamente los principios constitucionales y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numerales 4, 8 y 26; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2, Artículo 35, Numeral 1, Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A. con las explicaciones relacionadas con que se trata de la figura de terminación anticipada del contrato en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de concesión de operación cuyas consecuencias legales encuentran un límite en el contrato mismo y no se extienden a la exclusión de ese concesionario del Sistema SITP, en el entendido de la garantía fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, este ente de control acepta la argumentación planteada y retira la incidencia disciplinaria.

Ahora bien, respecto de las opciones planteadas por la entidad para la retoma de la flota en donde se incluye no solo la prestación del servicio por otro operador con la flota que se retoma, sino que permite al concesionario de provisión de flota que



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

opere durante un periodo de tiempo específico en el término de que el sujeto de control adelante el proceso de selección del nuevo operador; circunstancia esta última inadmisibles, en primer lugar por la falta de experiencia del concesionario que la provee, sin tener las condiciones técnicas exigidas por la entidad para la operación del Sistema.; en segundo lugar los otros concesionarios de operación que presten el servicio con la retoma de la flota tiene el inconveniente de la capacidad administrativa y operacional para cumplir con el servicio con una mayor flota, sin que esta eventualidad hubiese sido tratada como riesgo para la prestación del servicio, pues se plantea como un beneficio, desconociendo que el desbordar la capacidad de operación se generaría una situación difícil para la ciudad.

En tercer lugar la falta de disposición de la flota por parte de la entidad contratante, pues como se evidencio es un mero tenedor , usufructuario, si esta facultad proveniente del derecho de propiedad no radica en cabeza de TRANSMILENIO S.A., no podría trasladarse a otros concesionarios de operación esta facultad primaria, más aun se estaría desconociendo que existen los contratos de acoplamiento previamente suscritos que generan obligaciones entre las partes que lo suscribieron, para la participación en los procesos de selección objeto de la presente auditoria.

En último lugar, se desconocen a la fecha como se encuentra determinada la valoración de los indicadores de cumplimiento, así como este procedimiento en el sistema de gestión de la calidad de la entidad, circunstancia esta que en la actualidad no se encuentra inmersa en los manuales, guías, procedimientos debido a su importancia en el SITP.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo, se retira la presunta incidencia disciplinaria, por tanto se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. al vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de los proponentes acoplados Green Bogotá S.A.S. y Actin Transport S.A.S., imposibilitó la oportunidad que se contara en el Lote 1 flota Américas, con buses de tecnologías de cero emisiones, vulnerando presuntamente el principio de legalidad.

TRANSMILENIO S.A., llevo a cabo las Licitaciones 001 y 002 de 2018, encaminadas la primera a la provisión de la flota consistente en "Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión , cuyo objeto será "El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota para lo cual el concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA" y la segunda a la operación de la misma, para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, cuyo objeto consiste en: "Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión , cuyo objeto será "El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de operación del Sistema Transmilenio, incluyendo el mantenimiento de la flota, la adecuación , operación y mantenimiento del (los) patio (s) de operación asociado(s)".

De acuerdo con los documentos precontractuales de cada una de estas convocatorias públicas, se adjudicarían 6 lotes de flota ofertados por los proponentes en la licitación de provisión de flota y que serán operados por los adjudicatarios de la licitación de operación de la misma, quienes así mismo deberían adecuar, operar y mantener los patios de operación asociados a cada lote de flota, tal y como consta en el cuadro 27.

Conforme a las reglas de las licitaciones de provisión y operación de flota, se adjudicaría un contrato de concesión de provisión de flota y un contrato de concesión de operación de flota por cada lote de flota, de los anteriormente mencionados. De igual forma contemplaba la posibilidad de presentar propuesta de forma acoplada y articulada entre los oferentes de provisión y operación de flota.

En este sentido, conforme lo establecía el numeral 7.3. EVALUACION DE LA OFERTA TECNICA del pliego de condiciones de la LP 001-2018, numeral 7.3.1. La oferta técnica se evaluaría de manera preliminar para establecer que contuviera la información requerida de la oferta técnica prevista en los pliegos, especificaciones previstas en el apéndice 1 del anexo técnico. Conforme lo establecía el numeral 7.3.6. el puntaje a las ofertas técnicas que cumplieran con las especificaciones técnicas previstas en estos pliegos y sus anexos se les asignaría puntaje en la audiencia de adjudicación, así:

“A) Las ofertas técnicas que ofrezcan la totalidad de la flota con vehículos cero emisiones o con vehículos con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010, que hayan sido acoplados (o que vengan acopladas) con un proponente de operación que presente oferta por esa flota se le asignaran DOSCIENTOS (200) PUNTOS.

B) A LAS OFERTAS TECNICAS QUE NO OFREZCAN LA TOTALIDAD de la flota con vehículos con cero emisiones o con vehículos con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010 pero que ofrezcan en su oferta técnica algunos buses con tecnologías de cero emisiones o con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010 y hayan sido acopladas (o que vengan acopladas),



con proponentes de operación acoplados que hayan presentado oferta por tales buses con tecnologías de cero emisiones o con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010 , se aplicara la formula contenida en este numeral.

C) LAS OFERTAS TECNICAS QUE NO INCLUYAN BUSES con tecnologías de cero emisiones o con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010 o que habiéndolo hecho, la alternativa escogida por el proponente de operación acoplado (o la que resulte del proceso de acoplamiento descrito en estos pliegos) no incluya buses con tecnologías de cero emisiones iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010, se le asignara CERO (0) puntos.

Respecto de la LP-002-2018, en cuanto a la evaluación de la oferta técnica, se consagra en los pliegos de condiciones, numeral 7.3., lo siguiente:

“7.3.EVALUACION DE LA OFERTA TECNICA

7.3.1. La oferta técnica se evaluará de manera preliminar para establecer que contenga la información requerida de la oferta técnica prevista en estos pliegos. TMSA solo tendrá en cuenta, para efectos de la publicación a los interesados de la licitación de operación y evaluación de la oferta técnica, los buses que cumplan con las especificaciones técnicas previstas en el apéndice 1 del Anexo. Los buses que no cumplan con este requisito no serán teniendo en cuenta.

7.3.2. Cuando se verifique la información, la oferta técnica de las propuestas no acopladas se publicara a los interesados de la licitación de operación para que estos la tomen de base para preparar sus ofertas. Si como consecuencia de la evaluación se concluye que la oferta técnica no cumple se rechazara la propuesta por no contar con uno de los elementos para su comparación con las demás propuestas presentadas. Las Ofertas técnicas de las propuestas acopladas no serán publicadas a los interesados de la licitación de operación en esta etapa de la licitación.

7.3.3. Para fines de claridad, el cumplimiento de las especificaciones técnicas de la flota previstas en el apéndice 1 del anexo B de la minuta del contrato de concesión, se verificara el momento de la vinculación de la flota conforme se establece en el contrato de concesión.

7.3.5. Para que una oferta técnica no acoplada para un lote de flota sea elegible para el otorgamiento de puntaje se requiere que un proponente de operación de flota haya presentado una oferta económica para dicho lote de flota. Sin perjuicio de lo anterior, cuando se presente el caso previsto en la sección 7.4.10 se aplicara lo previsto en dicha sección

PUNTAJE: 7.3.6. El puntaje a las ofertas técnicas que cumplan con las especificaciones técnicas previstas en estos pliegos y sus anexos se les asignara puntaje en la audiencia de adjudicación de la siguiente manera:

A) Las ofertas técnicas que ofrezcan la totalidad de la flota con vehículos cero emisiones o con vehiculos con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010, que hayan sido acoplados (o que vengan acopladas) con un proponente de operación que presente oferta por esa flota se le asignaran



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

DOSCIENTOS (200) PUNTOS.

B) A LAS OFERTAS TECNICAS QUE NO OFREZCAN LA TOTALIDAD de la flota con vehículos con cero emisiones o con vehículos con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI o EPA 2010 pero que ofrezcan en su oferta técnica algunos buses con tecnologías de cero emisiones o con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI O EPA 2010 y hayan sido acopladas (o que vengan acopladas) con proponentes de operación acoplados que hayan presentado oferta por tales buses con tecnologías de cero emisiones o con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI o EPA 2010 , se aplicara la formula....

C) LAS OFERTAS TECNICAS QUE NO INCLUYAN BUSES con tecnologías de cero emisiones o con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI o EPA 2010 o que habiéndolo hecho, la alternativa escogida por el proponente de operación acoplado (o la que resulte del proceso de acoplamiento descrito en estos pliegos) no incluya buses con tecnologías de cero emisiones iguales o inferiores a los establecidos en los estándares EURO VI o EPA 2010, se le asignara CERO (0) puntos.”

Ahora bien, respecto de la evaluación de las ofertas económicas, se consagraba en el numeral 7.4. del pliego de condiciones de la LP-001-2018 y el capítulo VII-EVALUACION, igual numeral del pliego de condiciones de la LP-002-2018, el procedimiento paso a paso para el otorgamiento de puntaje y la adjudicación en el marco de las ofertas técnicas y económicas de los procesos de selección objeto de la presente auditoria. De igual forma, en cuanto al puntaje de apoyo a la industria Nacional el numeral 7.5. de los pliegos de condiciones de estas dos licitaciones públicas, consagra las reglas del otorgamiento de puntaje para este parámetro de evaluación.

Así las cosas, conforme al desarrollo de las licitaciones, según se observa del cronograma de estos procesos, el día cuatro (4) de septiembre de 2018, se produjo el cierre de la licitación de provisión de flota (LP-001-2018), presentándose siete (7) propuestas acopladas, en el caso que nos ubica, se tiene que el proponente GREEN BOGOTA S.A.S., presentó oferta para el lote No. 1 denominado AMERICAS, Lote 4 y 6, siendo estos últimos los correspondientes a SUBA y USME, con tecnología cero emisiones de gases, es decir para proveer buses eléctricos.

El día once (11) de octubre de 2018, se realizó la recepción del sobre único de la licitación de operación de flota para los proponentes interesados en participar en la LP-002-2018 y el día 12 de octubre de 2018, se produjo el cierre de la presente licitación presentándose siete (7) propuestas acopladas, la que nos atañe



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PROPONENTE ACTIN TRANSPORT S.A.S., presento oferta para el lote No. 1 denominado AMERICAS y Lote 4 denominado SUBA, a efectos de operar los buses eléctrico – cero emisiones que serían proveídos por GREEN BOGOTA S.A.S.

Se concluye, que se presentó la propuesta acoplada de los oferentes para la provisión de flota y para la operación “GREEN BOGOTA S.A.S. - ACTIN TRANSPORT S.A.S.” respectivamente, que en el informe de evaluación preliminar, desde el punto de vista de la oferta técnica, resultaron habilitados, para continuar participando en estos procesos de selección, conforme a las reglas contenidas en el numeral 7.3. EVALUACION DE LA OFERTA TECNICA del pliego de condiciones de la TMSA-LP 001-2018 y TMSA-LP-002-2018.

Es así como, de acuerdo con lo establecido en el numeral 7.4. del pliego de condiciones de la LP 001 de 2018, el capítulo VII- EVALUACION, del pliego de condiciones de la LP-002-2018 igual numeral, el procedimiento por pasos, para el otorgamiento de puntaje y la adjudicación, en el marco de las ofertas técnicas y económicas, el día dos (2) de noviembre de 2018, se realizó la audiencia de adjudicación, para la asignación de puntajes a las ofertas económicas, técnicas y de la Industria Nacional, en el marco de estos procedimientos establecidos.

En este sentido, para las evaluaciones de las propuestas, respecto del proponente acoplado GREEN BOGOTA S.A.S. (Proponente Provisión) – ACTIN TRANSPORT S.A.S. (Proponente Operación), identificado con la letra E, para determinar el orden de adjudicación de los lotes de flota, siendo los que nos atañe los lotes 4 (SUBA) y 1 (AMERICAS), con el orden de adjudicación 2 y 6, respectivamente.

Ahora bien, según consta en la Resolución de Adjudicación No. 675 del 2 de Noviembre de 2018, las ofertas económicas que resultaron hábiles, luego de aplicar el procedimiento previsto en los pliegos de condiciones numeral 7.4. de estas dos licitaciones, para determinar las propuestas artificialmente bajas o altas por lote en lo que nos atañe, así:

Cuadro 34

RESULTADO HABILITACIÓN LOTE DE FLOTA No. 4 PROPONENTE ACOPLADO GREEN BOGOTA S.A.S.-ACTIN TRANSPORT S.A.S.

PROPONENTE ACOPLADO / LOTE	LOTE 4 (SUBA)	LOTE 1 (AMERICAS)
Identificación Orden De Adjudicación “E” (Green Bogotá S.A.S. –Actin Transport S.A.S.)	Habilitado	N/A

Fuente: Secop II Procesos selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018- Resolución Adjudicación No. 675 de 2018 de TMSA S.A.
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Respecto del lote 1 (Américas), según consta en la evaluación técnica preliminar se solicitó por parte del sujeto de control subsanar lo siguiente: *“corregir la garantía de seriedad de la propuesta (Carta de crédito stand by) para que: (I) se indique los lotes de flota a los que se presenta; y (II) dado que la capacidad financiera se acredita para cumplir con el lote de mayor exigencia y la garantía de seriedad está dada para un lote de menor exigencia, se advierte al proponente que durante el plazo para subsanar puede ampliar el valor asegurado para que sea consistente con la capacidad financiera acreditada.”*

Según el informe final de evaluación respecto del proponente acoplado GREEN BOGOTA S.A.S. –ACTIN TRANSPORT S.A.S (Octubre 2 de 2018), se establece: *“Subsano la garantía de seriedad de la propuesta en cuanto indico los lotes de flota a los que se presenta propuesta. Si bien el proponente indica que corrige la garantía de seriedad para ampliar su valor, TMSA no tendrá en cuenta este documento en la medida en que no se trata de una corrección sino de una nueva garantía expedida el 20 de septiembre de 2018, es decir con fecha posterior al cierre.*

Adicionalmente, se reitera lo expuesto en el informe de evaluación preliminar, en cuanto a que el monto de la garantía de seriedad de la propuesta acreditado por GREEN BOGOTA S.A.S. no le es suficiente para participar por la totalidad de los lotes a los cuales manifestó su interés en su propuesta. Situación que se reitera no fue subsanada por el proponente.”

Ahora bien, se asignó el puntaje a la oferta técnica y al apoyo a la industria Nacional respecto del lote 4 correspondiente a Suba, así:

Cuadro 35

**RESULTADO OTORGAMIENTO PUNTAJE LOTE DE FLOTA No. 4 – CONDICIONES TECNICAS
- PROponente ACOPLADO GREEN BOGOTA S.A.S.-ACTIN TRANSPORT S.A.S.**

PROponente ACOPLADO / LOTE	LOTE 4	PUNTAJE	LOTE 4	PUNTAJE
Identificación orden de adjudicación “E” (Green Bogotá S.A.S. – Actin Transport S.A.S.)	Oferta Técnica	0	Apoyo Industria Nacional	200

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018- Resolución de Adjudicación No. 675 de 2018 expedida por TMSA S.A. Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Según se constató de la evaluación de la oferta económica y el apoyo a la Industria Nacional del lote 4, el siguiente puntaje, así:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 36

RESULTADO OTORGAMIENTO PUNTAJE LOTE DE FLOTA No. 4 – CONDICIONES TECNICAS
– OFERTA ECONOMICA - PROPONENTE ACOPLADO GREEN BOGOTA S.A.S.-ACTIN
TRANSPORT S.A.S.

PROponente ACOPLADO / LOTE	LOTE 4	PUNTAJE	LOTE 4	PUNTAJE	TOTAL PUNTAJE
Identificación orden de adjudicación “E” (Green Bogotá S.A.S. – Actin Transport S.A.S.)	Oferta Económica	400	Apoyo Industria Nacional	200	600

Fuente: Secop II – Procesos de selección TMSA-LP-001 y 002 DE 2018- Resolución de Adjudicación No. 675 de 2018 expedida por TMSA S.A. Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Como se observa, los informes de evaluación final, fueron publicados en la plataforma Secop II los días 2 de octubre de 2018 y 1 de noviembre de 2018, para las licitaciones LP-001-2018 y LP-002-2018, respectivamente.

En la parte resolutive del acto administrativo de adjudicación, conforme al pliego de condiciones, el orden de elegibilidad y la propuesta presentada para el lote de flota 4 por el proponente acoplado SISTEMA INTEGRADO DE PROVISION SI18 S.A.S.–SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 S.A.S., se decide por la entidad contratante, que esta propuesta cumple con los requisitos exigidos tanto para la provisión, como para la operación de la flota, obteniendo el mayor puntaje (2.000) asociado a dicho lote de flota, ocupando el primer orden de elegibilidad, a quienes se les adjudica el contrato de concesión para la provisión 692-2018 y el contrato de concesión para la operación de flota identificado con el número 693-2018.

Ahora bien, respecto del lote 1 (Américas), conforme al numeral 7.10 de los pliegos de condiciones definitivos de las licitaciones públicas de provisión y de operación, según Resolución de Adjudicación No. 675 de 2018, ninguno de los proponentes que resultaron habilitados, cumplieron con los requisitos para resultar adjudicatarios del citado lote de flota, resultando como recomendación del comité evaluador, acogido por la Gerente General, **la declaratoria desierta del presente proceso respecto del lote mencionado**, tal y como consta en el ARTICULO SEGUNDO del resuelve, el cual consagra: **“Declarar desierta la adjudicación para el lote Américas tanto en la Licitación Pública TMSA-LP-001 de 2018 y TMSA-LP-002 de 2018”**. (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

De igual forma, en el ARTICULO QUINTO del resuelve, sostiene: **“La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra la misma no**



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

procede recurso alguno de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 77 de la ley 80 de 1993. (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

En relación directa con este acto administrativa, este equipo auditor observo que como producto de la declaratoria de desierta del proceso de selección TMSA-LP-001 y TMSA-LP-002 de 2018, respecto del lote 1 (Américas), se adjudicaron los procesos de selección abreviada TMSA-SAM-20-2018 y TMSA-SAM-21-2018, para lo cual se expidió la Resolución Administrativa No. 905 del veintiuno (21) de diciembre de 2018, el primero respecto de la provisión de la flota y el segundo respecto de la operación de la misma, suscribiéndose los contratos de concesión Nos. 752-18 con la ESTRUCTURA PLURAL CONFORMADA POR TRANSMASIVO S.A. E INVERBLEGS S.A.S.- PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA MASITO BOGOTA S.A.S. y 754-18 con la PROMESA DE SOCIEDAD CAPITAL BUS S.A.S., respectivamente.

Se suma a este desarrollo factico, la existencia de un fallo de Segunda Instancia, con fecha 12 de febrero de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda –Subsección A, respecto de la acción de tutela instaurada por GREEN BOGOTA S.A.S. y ACTIN TRANSPORT S.A.S. en contra de la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION, identificado con el número de proceso en la rama judicial 11001-33-43-062-2018-00391-01, en virtud de la cual se revocó la sentencia de primera instancia proferida por parte del Juzgado 62 Administrativo del Circulo de Bogotá - Sección Tercera, del 27 de noviembre de 2018, en virtud del cual se resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por estos accionantes, por la presunta vulneración a su derecho fundamental al Debido Proceso.

En este contexto, el Honorable Tribunal de Segunda Instancia, en la parte motiva sostuvo:

“Al respecto se tiene que dentro del acto administrativo se indicó que contra el mismo no procedían recursos conforme al artículo 77 de la ley 80 de 1993, por lo cual para la Sala dicha consideración hizo incurrir en confusión respecto a si procedía o no el recurso de reposición en contra de la resolución pese a lo indicado en la referida normativa (Artículo 77 inciso 2 ibídem, respecto a que si es procedente el recurso de reposición) situación que es contraria a derecho, puesto que conforme a dicho artículo , contra todos los actos administrativos emitidos en el ejercicio de la actividad contractual procede el recurso de reposición con excepción del acto de adjudicación.

Con lo cual es claro que la accionada al imprimir que contra la Resolución 675 de 2018 no procedían recursos, sin indicar en forma expresa que ello solo se refería a la decisión de adjudicación y no respecto a la decisión de declaratoria de desierta de las licitaciones



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

públicas correspondientes al lote 1 fase Américas, violo lo dispuesto en la ley y a su vez el derecho al debido proceso de las accionantes, en tanto a las mismas se les negó la oportunidad de incoar el recurso de reposición en contra del acto administrativo que declaró desierta las licitaciones públicas en las que se hallaban como proponentes. (...)

En estas condiciones, como la acción de tutela no tiene contenido indemnizatorio sino que con ella se pretende garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o se detenga la violación a los mismos, en el presente asunto la orden que se pretende derivar del juez constitucional resultaría inane dado que el hecho de que la autoridad revoque el artículo quinto de la Resolución 675 de 2018 para en su lugar permita el uso del recursos de reposición y le dé trámite, no da lugar a retrotraer las actuaciones ocurridas durante el proceso de selección abreviada que ya culminó con la adjudicación del lote y flota que fue declarado desierto.(...)

6. Conclusión: Se verificó que TRANSMILENIO S.A. vulnero el derecho fundamental al debido proceso de Green Bogotá S.A.S. y Actin Transport S.A.S. al limitarles la posibilidad de interponer el recurso de reposición en contra del acto administrativo que resolvió sobre la declaratoria de desierta de las licitaciones públicas TMSA-LP-001 y TMSA-LP-002 de 2018, relacionadas con el lote 1 Flota Américas. Sin embargo, teniendo en cuenta que la acción de tutela aquí instaurada lo que pretendía era que se ordenara a TRANSMILENIO S.A. revocar el artículo quinto de la Resolución 675 de 2018 que negó la oportunidad a las accionantes y demás oferentes de incoar el recurso de reposición en contra de la declaratoria de desierta de dichas licitaciones y que a la fecha ya se adjudicaron a través del proceso de selección abreviada, se debe declarar la carencia actual de objeto por la ocurrencia de un daño consumado. Por lo expuesto deviene obligatorio revocar la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2018 proferida por el Juzgado Sesenta y Dos Administrativo del Circulo de Bogotá-Sección Tercera que declaró improcedente la acción de tutela para en su lugar declarar la carencia actual del objeto por daño consumado en razón de la vulneración al debido proceso en cabeza de Green Bogotá S.A.S. y Actin Transport S.A.S. por las razones expuestas anteriormente”. (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Resulta necesario para este órgano de control, dejar constancia y evidencia del análisis relacionado con este proponente acoplado, a quien según manifestación expresa del honorable Tribunal de Segunda Instancia, le asistía el interés legal para la formulación del recurso de reposición frente a la decisión administrativa de la declaratoria de desierta antes referida, por el simple hecho de haber presentado propuesta al lote No. 1 – Américas, en la oportunidad prevista por la ley, antes de que la entidad tomara la decisión administrativa de publicar en el SECOP II (artículo 8º de la ley 1150 de 2007), aviso de convocatoria del nuevo proceso de selección, desde el pasado 8 de noviembre de 2019, que a la fecha ya se encuentra adjudicado (21 de diciembre de 2018), como se mencionó en apartes anteriores

Sin que se permitiera el debate en sede administrativa de los directamente interesados en el lote No. 1 sobre el cual dichos procesos se declararon desiertos,



omitiendo la resolución de adjudicación No. 675 del 02 de noviembre de 2018, conceder el recurso de reposición contra la decisión de declaratoria de desierta de la flota 1- Américas en el marco de los procesos LP-001 y 002 de 2018, desconociendo los términos legales para que esta tomara firmeza y ejecutoria conforme lo establece el C.P.A.C.A, requisitos establecidos en el artículo 87, vulnerándose presuntamente el debido proceso, derecho de defensa y de contradicción, no solo vincula al proponente que interpuso la acción constitucional referida, sino que afecta a todos y cada uno de los proponentes que manifestaron su interés en participar en estos procesos respecto del lote 1 (américas) y que efectivamente presentaron su propuesta para este lote, en el marco del principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Ahora bien, este proponente acoplado presento propuesta para vincular a la operación del Sistema Transmilenio buses eléctricos cero emisiones para la ciudad respecto de tecnologías no contaminantes, sin embargo según la Informe de evaluación final del comité evaluador antes referido, resultó inhabilitado técnicamente, pues la Administración Distrital decidió no tener en cuenta la garantía de seriedad de la propuesta, considerando que durante el termino para subsanar otorgado al proponente, no se trataba de una corrección sino de una nueva garantía presentada con fecha posterior al cierre y que no era suficiente para participar por la totalidad de los lotes respecto de los cuales manifestó su interés; en cuyo actuar se encuentra inmerso la decisión de no permitir la interposición de los recursos que procedían contra la decisión de declaratoria de desierta del lote 1 – Américas, conforme lo establece el artículo 77 incisos 1º y 2º, artículos 65, 67 y siguientes del CPACA haciendo nugatorio los derechos al debido proceso, con lo cual se pierde la posibilidad de debatir en sede administrativa esta decisión esta tecnología.

Según consta en el radicado TRANSMILENIO S.A., 2018EE13717 del 17-07-2018, se da contestación a la Procuraduría General de la Nación, en el marco de las observaciones a las licitaciones públicas objeto de la presente auditoria, en la Observación No. 1, que forma parte del expediente contractual sostiene:

1. OBSERVACION No. 1
2. *¿Por qué el proceso contractual no conlleva a que la capital del país adquiera tecnología de vanguardia, es decir, vehículos que cumplan con los límites de emisiones que fina la norma VI?*

La entidad respecto de la tecnología con buses eléctricos sostuvo en esta contestación como puntos relevantes lo siguiente: (...)

Tabla 1 Sistemas de mayor tamaño en el mundo.



...Considerando que las necesidades del sistema requieren buses de plataforma alta, se identifica que en ninguno de los sistemas estudiados cuenta actualmente con buses eléctricos y que la participación de otros combustibles como el gas es limitada.

...De esta forma la oferta de buses para el sistema está dada por:

- Articulados y biarticulados diésel Euro V.*
- Articulados y biarticulados a gas Euro VI.*
- Articulados Eléctricos.*

2.1. Estudio de impacto ambiental relacionado con el uso de combustibles y la configuración de la flota.

En relación con su solicitud, nos permitimos informar que el tipo de proyectos como el que se adelanta bajo las licitaciones públicas No. LP-001-2018 y LP-002-2018 no es de aquellos sujetos a licenciamiento ambiental y por ende no es necesario contar con estudios de impacto ambiental. Lo anterior con los artículos 2.2.2.3.2.1. Y 2.2.2.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015, normas que establecen aquellos proyectos que deben contar con licencia ambiental, dentro de los cuales no se encuentran los proyectos de transporte terrestre masivo de pasajeros (provisión y operación). Por lo anterior a las licitaciones públicas No. LP-001-2018 y LP-002-2018 no les es exigible la realización de un estudio de impacto ambiental.

No obstante lo anterior, se han realizado algunos análisis con respecto al uso de combustibles y configuración de la flota, cuyos puntos principales se recogen a continuación:

(...)

b. Disponibilidad de energéticos en el país.

Ahora, en cuanto al análisis referente a la disponibilidad de energéticos en el país, se informa que en el marco de la estructuración de la operación troncal, en compañía de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL –FDN se adelantaron mesas de trabajo con la Unidad de Planeación Minero Energética, Ministerio de Minas, Ecopetrol, TGI Y Gas Natural Fenosa en las cuales se trataron los temas relacionados con el suministro y la disponibilidad de los diferentes energéticos en el país.

...

De acuerdo con lo anterior, la estructuración de la operación troncal tuvo en cuenta las condiciones de suministro, disponibilidad y calidad de los energéticos en el país de manera que las especificaciones técnicas de la nueva flota se ajusten a la realidad del país.

Adicionalmente, se anexa a esta comunicación el estudio de tecnologías y tipologías que se encuentran en el capítulo 4 “Tecnología y tipología de buses” de la estructuración técnica.”

Se evidencia que no se consolida un criterio orientador de trazabilidad respecto de la utilización de tecnología de emisión de los buses eléctricos – cero emisiones, a esto se suman los criterios de evaluación preliminar de las ofertas técnicas que se mencionan respecto de las tecnologías de cero emisiones o con vehículos con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares Euro VI o EPA 2010 que hayan sido acopladas o que estuvieran acopladas con un proponente de operación se les asignaba puntaje, tal y como lo establecía el numeral 7.3. de los pliegos de condiciones de estas dos licitaciones, con lo cual se permitía presuntamente la oferta de buses con características técnicas que no se encontrarían en los parámetros de emisión menos contaminantes para el Distrito Capital, al incluir emisiones inferiores a los



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

establecidos en los estándares Euro VI permite Buses con tecnología Euro V, así como dependerá de la oferta del proponente acoplado para la operación de la flota que se oferten buses con tecnologías limpias para la obtención del puntaje, es decir del acoplamiento y/o acuerdo entre privados, dejando en manos de estos la decisión de minimizar o aumentar la emisión de elementos contaminantes para el Distrito Capital.

En este sentido, la única oferta con buses eléctricos, quedo inhabilitada técnicamente por una evaluación preliminar que no pudo ser objeto de debate mediante la interposición de los recursos de ley ante la decisión de declarar desierto el proceso para el lote 1, que en el marco de la determinación del Juez Natural de segunda instancia, quien resuelve la procedencia de la acción de tutela por violación del debido proceso, deja para este órgano de control, la incógnita jurídica de cuál hubiese sido las condiciones administrativas que hubiesen cambiado o modificado esta decisión, cuando actualmente el proceso se encuentra adjudicado a otro proponente en el marco de los procesos de selección TMSA-SAM-020 y 021 de 2018 y que sean los privados quienes determinaban en sus propuestas acopladas o no, las características de buses, que no utilizan tecnologías limpias –cero emisiones, que generaría una situación de riesgo para la Capital, como se explicó anteriormente.

Estas actuaciones de la administración, podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria si se tiene en cuenta que no respetaron presuntamente los principios constitucionales de legalidad debido proceso, derecho de defensa –contradicción consagrado en el artículo 29 de la C.N. y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26 numeral 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A. al describir las actuaciones de evaluación del proponente acoplado Green Bogotá S.A.S. y Actin Transport S.A.S., concuerda con lo expresado por este equipo auditor en cuanto a la secuencia de todas las situaciones administrativas desarrolladas por el comité evaluador respecto de los



requisitos habilitantes y de otorgamiento de puntaje en el marco de las licitaciones auditadas.

Lo evidenciado por el equipo auditor y los argumentos expuestos en el informe preliminar, obedecen a la transcripción e interpretación legal de los fallos de instancia respecto de este proponente como único interesado en las licitaciones auditadas, en proporcionar tecnología de cero emisiones para el lote No. 1 de las Américas, en los cuales se describe presuntamente la violación del debido proceso por parte del sujeto de control, donde se limitó la interposición de los recursos establecidos en la ley para la declaratoria de desierto respecto del lote mencionado, mediante la Resolución 675 de 2018.

En este sentido, la única oferta con buses eléctricos, quedo inhabilitada técnicamente por una evaluación que no pudo ser objeto de debate mediante la interposición de los recursos de ley, dejando para este órgano de control, la incógnita jurídica de cuál hubiese sido las condiciones administrativas que hubiesen cambiado o modificado esta decisión, cuando actualmente el proceso se encuentra adjudicado a otro proponente en el marco de los procesos de selección TMSA-SAM-020 y 021 de 2018 y que sean los privados quienes determinaban en sus propuestas acopladas o no, las características de buses, que no utilizan tecnologías limpias –cero emisiones, que generaría una situación de riesgo ambiental para la Capital.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.2.3.14.7. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, porque se especificaron como contratos de concesión los relativos a la provisión de flota, cuando éstos no tienen las características legales consagradas en la Ley 80 de 1993, respecto de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros para el Distrito Capital.

Los servicios públicos están definidos en el Numeral 3 del Artículo 2º de la Ley 80 de 1993 de la siguiente forma:

“Servicios públicos son los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente, continua bajo la dirección, regulación y control del



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

estado, así como aquellos mediante los cuales el estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”.

Igualmente, de conformidad a las características consagradas en el Numeral 4º del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el contrato de concesión está definido así:

“4o. Contrato de concesión

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinado al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”

Se pueden señalar las siguientes tipologías de concesiones:

- a) Concesión de explotación de un bien del Estado.
- b) Concesión de servicios públicos.
- c) Concesión de obra pública.

De las descripciones legales planteadas, se deduce de la definición consagrada en el aludido Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que el Estado le concede a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial de un servicio público, de un lado, o encomendar a dicho concesionario la construcción, explotación o conservación, total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público; en ambos casos, el contrato comprende las actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, siempre por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad estatal (Artículo 365 de la Constitución Política de Colombia de 1991). Como contraprestación, el Estado le reconoce y paga una remuneración, la cual puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue a la entidad estatal en la explotación del bien y en general cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

Ahora bien, en este contexto, los contratos de concesión en cuanto a la actividad referida a la prestación de un servicio público revisten las siguientes características:



- a. La entidad estatal asume el carácter de cedente y otorga a un particular, quien ostenta la calidad de concesionario, la gestión, total o parcial de un servicio público.
- b. El particular asume la gestión de un servicio público, que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha responsabilidad.
- c. El particular obtiene autorización para explotar un bien destinado al servicio o uso público.
- e. La entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario.
- f. El particular a cambio de la actividad concedida recibe una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien o en general en cualquier otra modalidad de contraprestación.
- g. El concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos.
- h. Dada la naturaleza especial del contrato de concesión, existen unas cláusulas que son de la esencia del contrato, como la de reversión, que, aunque no se pacte en forma expresa, debe entenderse incluidas en el mismo. En este sentido, es importante mencionar un aparte jurisprudencial respecto de esta figura jurídica, así:

“(…)La reversión implica, pues, por la naturaleza del contrato de concesión, que al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma y colocados por el contratista para la explotación o prestación del servicio, se transfieran por parte del concesionario al Estado -que como es obvio, siempre tendrá la calidad de entidad contratante-, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.

Terminado el contrato de concesión, todos los elementos muebles e inmuebles que hacen parte de la empresa, pasarán ipso-facto a ser propiedad de la Nación -o de la entidad oficial contratante-como accesorios a ésta y a título de reversión, sin pago de indemnización alguna a favor del contratista. En relación con el contrato de concesión, cuando opera la reversión, no se consolida derecho a compensación alguna en favor del concesionario, existiendo en cabeza de éste una remuneración que se ha ido produciendo en la medida en que el contrato se encuentra en vía de ejecución y desarrollo, lo que le permite amortizar los costos de la inversión”.²⁷

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá D.C., Sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00071-01(14390).



Así las cosas, en el marco de la tipología de los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, se estructura el presente análisis, de acuerdo con las características y condiciones legales mencionadas, incluyendo los siguientes cuatro (4) elementos sustanciales:

- Facultades otorgadas por el Estado a los concesionarios relacionadas con la gestión, total o parcial de un servicio público.
- El objeto sobre el cual versan los contratos de concesión para la prestación del servicio público (Servicio Público de Transporte de pasajeros para el Distrito Capital respecto de la Provisión de Flota).
- La financiación y/o desarrollo del proyecto, proviene del concesionario seleccionado bajo su cuenta y riesgo; así como obtiene su remuneración a cambio de las facultades otorgadas por el Estado en el marco de la participación que se le otorgue por la prestación del servicio, en general como contraprestación del pago de la actividad concedida.
- La reversión, como cláusula de la esencia de los contratos de concesión para la prestación de un servicio público.

En primer término, se evidenció de los documentos precontractuales, tales como estudios previos, pliegos de condiciones definitivos y en la descripción del objeto del proceso de selección TMSA-LP-001-2018, las facultades otorgadas por el Estado para desarrollar por parte de los concesionarios de provisión de flota, siendo estas conforme a los literales a y b del análisis, tres (03) actividades fundamentales: 1) La Financiación de la flota ofertada, 2) Compra de la flota ofertada y 3) Entrega del uso de la flota al Sistema Transmilenio para que el sujeto de control, como usufructuario de la misma, la entregue a los operadores, concesionarios adjudicatarios del proceso de selección TMSA-LP-002-2018, para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros para el Distrito Capital.

En estricto sentido, quien provee la flota, no presta el servicio público mencionado, a contrario sensu realiza una actividad eminentemente económica, de financiamiento y compra de bienes muebles (flota) para que otro denominado operador concesionario, en el marco del control de la flota, cuyo uso ha sido transferido por TRANSMILENIO S.A., los destine para la prestación de este servicio, sin que del proceso de provisión se derive consecuentemente dicha prestación.

Ahora bien, la naturaleza jurídica o la función económica social del contrato de concesión, se distingue de otros tipos contractuales, como la ha expresado la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, en los siguientes términos:



“Lo dicho pone de presente que la concesión, en cualquiera de sus modalidades, es un contrato que se distingue de otros tipos negociales con los cuales tiene cierta proximidad en punto a su objeto —obra pública, servicios públicos, etcétera— por razón del factor consistente en quién asume, entre otras responsabilidades, la de la financiación de la ejecución de la obra, de la asunción de la prestación del servicio o de la explotación del bien del cual se trate, toda vez que dicha financiación correrá, en la concesión, por cuenta del concesionario, mientras que el repago de la misma es el que habrá de efectuarse por cuenta del usuario o beneficiario de la obra a largo plazo o por la entidad contratante misma, con el consiguiente margen de riesgo empresarial que asume el concesionario, dado que despliega una gestión directa suya y no a nombre de la entidad concedente; precisamente en la concesión la Administración encarga a un particular, quien se hará cargo de la consecución de los recursos, tanto técnicos como financieros, requeridos para su ejecución, asegurándole el repago de la inversión que él realiza mediante la cesión, por parte de la entidad concedente —o autorización de recaudo o pago directo— de “derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”.”²⁸ (Subrayado fuera de texto).

En el marco de las características que determinan su naturaleza jurídica y en virtud del desarrollo jurisprudencial se analizó que, el concesionario que provee la flota, asume la ejecución del objeto por su cuenta y riesgo, debía disponer de los recursos técnicos y financieros requeridos para su financiación y compra, pues no le correspondía a la Administración Distrital asumir una posición de garante económico de las obligaciones generadas al contratista concesionario, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-001-2018.

En este sentido, este Equipo Auditor el 9 de marzo de 2019, referente a las condiciones de las vigencias futuras excepcionales para la provisión de la flota, contenidos en el numeral 3.4., que consagra respecto del Numeral 1.6.8. “Aportes Transmilenio” del pliego de condiciones, solicitó a la entidad, determinar cuáles fueron las condiciones de estos recursos, su naturaleza y disposición final en el patrimonio autónomo, quién administra los recursos referidos durante el termino de ejecución de los contratos de concesión y el control de su rendimiento a que entidad se le atribuye.

La entidad respondió el 19 de marzo de 2019, lo siguiente:

“El pago a los concesionarios proveedores de flota para la operación de las nuevas fases I y II, se harán en virtud de las vigencias futuras (VF) de la Empresa TRANSMILENIO S.A. (TMSA)

Es de precisar que el concepto de “vigencia futura” constituye la obligatoriedad de incluir el monto de la respectiva vigencia futura en los presupuestos siguientes a su aprobación, por

²⁸ Ibídem.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

parte del ente que asume el compromiso. Así entonces, la naturaleza de las VF en mención se enmarca en ser un compromiso respaldado por los ingresos de TMSA.

Conforme lo anterior, los flujos de recursos para el pago final de los concesionarios de provisión de flota se enmarcan en un esquema de flujo de recursos en el cual, como primer paso, TMSA, adicional a la participación habitual, recibe un ingreso proveniente de la Fiducia central del SITP; siendo este ingreso equivalente al monto de las VF comprometidas.

Una vez recibido dicho ingreso, TMSA reserva el mismo para los respectivos pagos a los concesionarios proveedores de flota.

Por su parte, los concesionarios proveedores de flota, cada uno, están en la obligación de constituir un Patrimonio Autónomo (PA) para la recepción de los pagos derivados de los respectivos contratos de concesión; siendo pactado contractualmente, entre otras, la constitución de dos cuentas dentro de dichos patrimonios: una cuenta TMSA y una cuenta Proyecto. Así, la cuenta TMSA tiene como fin la recepción final de la totalidad de las VF del respectivo contrato; siendo manejada bajo orden única y expresa de TMSA. Por su parte, la cuenta Proyecto tiene como objeto la recepción y el sucesivo manejo de los recursos efectivamente pagados al respectivo concesionario por el cumplimiento del contrato.”

De igual forma, se cuestionó, respecto del análisis técnico, jurídico, administrativo y financiero realizado por la entidad, para determinar los valores que se enuncian para cada vigencia fiscal, que determinara la necesidad en la apropiación de las vigencias futuras excepcionales en su presupuesto de gastos de inversión por los montos máximos que en este numeral se detallan en el Numeral 1.8.1., para cada vigencia fiscal (Valores globales aprobados en pesos constantes diciembre de 2018 y en pesos constantes vigencia 2019 a 2028).

La entidad sostuvo, entre otros aspectos relevantes, lo siguiente:

“(…) Por su parte, conforme la investigación de mercados, adelantada durante el proceso de estructuración, en la cual se exploró el interés de la banca nacional (que tradicionalmente ha sido quien financia) de financiar la provisión y la operación de la nueva flota para el componente BRT (troncal) del SITP se concluyó que esta no está interesada en financiar nuevos proyectos de transporte masivo urbano en Colombia debido a las dificultades que atraviesan Cali y Bogotá principalmente.

Esto como resultado de los siguientes aspectos evidenciados en el estudio: (i) un aumento de los indicadores de riesgo de crédito para el sector de transporte del país, (ii) la constricción existente en la cartera comercial disponible de los establecimientos bancarios debido al desembolso de recursos para proyectos de 4G y (iii) la percepción sistémica de riesgo del sector transporte por parte de la banca en el país, lo cual a su vez evidenció que el apetito del sector por financiar sistemas de transporte masivo es bajo.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Conforme la anterior coyuntura del sector financiero, así como la necesidad imperante de conseguir una financiación ágil debido a la pronta terminación de los contratos del año 2000 y 2003, se concluyó en la necesidad de brindar mayores seguridades en cuanto al repago de las inversiones de capital (Capex) en flota, lo cual se logró, entre otros, independizando los contratos de provisión y operación y mediante el compromiso adquirido por la Empresa TRANSMILENIO S.A. en la destinación de montos específicos de sus Vigencias Futuras para el pago de los contratos de provisión e interventoría.”

Sumado a lo anterior, mediante correo electrónico institucional del 15 de marzo de 2019, respecto de los numerales 1.8 del pliego de condiciones, y el 7.1. VIGENCIAS FUTURAS de la LP 002 de 2018, se solicita información en el sentido de aclarar cómo serán utilizadas para la ejecución del presente proyecto y que función cumplen en el presente proceso de selección para quien provee y opera la flota en el marco de las licitaciones TMSA-LP-001 y TMSA-LP-002 de 2018 respectivamente. La entidad sostiene mediante correo institucional de fecha 26 de marzo de 2019 que:

“Como se explicó en los numerales 2.6 y 3.9.3 del presente cuestionario, las vigencias futuras iniciales, referenciadas en los pliegos de condiciones, en el numeral 1.8, corresponden a la estructuración inicial de costos de los respectivos contratos de provisión de flota; obedeciendo, dichos valores iniciales de vigencias futuras, a un costo techo (máximo) para cada lote que podría valer el respectivo servicio de provisión de flota.

Por su parte, los valores de aportes de TRANSMILENIO S.A., pactados en las cláusulas 7.1 de los contratos de concesión de provisión de flota, corresponden a los valores de las ofertas ganadoras de los proponentes de la licitación pública TMSA-LP-001-2018; siendo estos apenas el 95,5% de los valores de vigencias futuras estimadas inicialmente.

Conforme lo anterior, la utilización de los aportes de TRANSMILENIO S.A., pactados en las cláusulas 7.1 de los contratos de concesión de provisión de flota, corresponde a montos que respaldan los pagos definitivos a los concesionarios.

Por su parte, la utilización de las vigencias futuras iniciales, referenciadas en los pliegos de condiciones, en el numeral 1.8, correspondió a fijar un costo máximo frente al cual, los proponentes, debían ofertar tarifas de remuneración cuyo resultado arrojará valores contractuales totales, menores a los de las vigencias futuras.”

Así mismo, bajo la estructura de las evidencias documentales relacionadas con la solicitud de autorización de las vigencias futuras excepcionales 2019-2028, que se aportaron tras los cuestionamientos de este Equipo Auditor, mediante radicado 2018EE10166 del 23 de mayo de 2018 dirigido a las Secretaría Distrital de Planeación, que según el sujeto de control se aplican al Subproyecto “ESTRUCTURACIÓN DE LA OPERACIÓN TRONCAL-RENOVACIÓN DE LA FLOTA FASES I Y II”, de Inversión 7223 “OPERACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO GESTIONADO POR TRANSMILENIO S.A.”, componentes



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“PROVISION DE NUEVA FLOTA DE LAS FASES I y II” e “INTERVENTORIA DE LOS NUEVOS CONTRATOS DE LA FASE I y II”., se evidenció en este documento Numeral IV DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA O SITUACION A RESOLVER A TRAVES DEL PROYECTO, entre otros argumentos, que hacen parte del Proyecto, lo siguiente:

“(…) Por el contrario, el esquema contractual propuesto para los nuevos contratos, al contemplar la separación del agente proveedor de flota del agente operador permite la desintegración entre la propiedad y la prestación del servicio lo que resulta en una mayor flexibilidad para el ente gestor de esos contratos y la posibilidad de que nuevos entrantes accedan al mercado, considerando la reducción en las exigencias del capital. Así mismo al independizar la adquisición de la flota de la prestación del servicio como tal, se incentiva la participación en la licitación de agentes con el suficiente músculo financiero (pero con poca experiencia en operación) para garantizar los recursos de adquisición de flota en los tiempos requeridos por el sistema, de tal manera que sea posible garantizar la continuidad del servicio de transporte masivo en la ciudad”.

En el Numeral 2.2.7. *Calculo de los ingresos del proveedor* (Vigencias Futuras), se sostiene lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta la actividad económica que desarrollará el proveedor de flota, este deberá realizar inversiones de capital importantes para la adquisición de flota, para lo cual deberá acceder a financiación con prestamistas y/o recursos propios. Dada la naturaleza de la actividad que este realiza y teniendo en cuenta que no está sujeto a la actividad de operación de flota, **se empleará un tipo de retribución que remunere el costo del activo y de los costos y gastos en los que el agente de provisión incurra, así como la rentabilidad del agente.**”*

En términos generales, se ha determinado que la retribución del proveedor estará determinada en función del número de vehículos que este adquiera y el precio (tarifa) que este fije en el proceso de selección que se adelante en el marco de la licitación pública”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, es el sujeto de control quien garantiza la financiación de la flota, sin que sean los concesionarios quienes asuman por su cuenta y riesgo estas condiciones económicas y siendo éstos últimos los propietarios de la misma, quienes ostentan la titularidad del derecho de dominio y el sujeto de control, es un **MERO TENEDOR O USUFRUCTUARIO**. Es por esto que el costo representado en las vigencias futuras excepcionales como precio presuntamente generado por los derechos de uso y goce concedidos a través de este proceso y TRANSMILENIO S.A., se convierte en el garante de las obligaciones suscritas por los concesionarios encargados de proveer la flota supliendo las condiciones del negocio contractual entre privados y las funciones a ejecutar por parte de los proponentes adjudicatarios, no respetan los principios de eficiencia y economía, al tener que generar soporte económico de los concesionarios de provisión de flota frente a los



financiadores que se constituyeron como parte decisoria en la renovación de la misma.

En este sentido, se evidenció que la Administración Distrital con los recursos del presupuesto se constituye en garante de las obligaciones de terceros denominados concesionarios que proveen la flota a través de la utilización de las vigencias futuras excepcionales, debido a los requerimientos financieros de la banca, con justificaciones insuficientemente estructuradas sobre el componente zonal y no troncal, objeto de las convocatorias públicas, generando remuneraciones sobre el costo del activo, los costos y gastos en los que el agente de provisión incurra, así como la rentabilidad del agente, sin que el ente gestor ostente la calidad de propietario de la flota, sino un mero tenedor de la misma, lo cual no justifica el pago en contraprestación del uso y goce de la misma en el Sistema TransMilenio S.A.

Por lo tanto, en el marco del Literal C), del análisis del Equipo Auditor, respecto de la fuente de los recursos destinados a financiar la ejecución del objeto material de la concesión y particularmente la responsabilidad de su consecución, lo cual integra la definición del negocio concesional, se evidenció que el beneficio estatal consistente en la prestación del servicio público de transporte, circunstancia esta, no se cumple con la adquisición de la flota por parte del concesionario que la provee, pues requiere del operador que así lo ejecute, cuya selección proviene de otro proceso de selección TMSA-LP-002-2018, cuyos concesionarios en definitiva son los que realizan esta actividad, pues de estos deviene el componente de operación en el Sistema SITP.

Ahora bien, pretender en la estructuración de los procesos de selección, que sea el Estado quien cancele el activo representado en la flota de quien provee, no ostentando la calidad de propietario de los bienes, que no se constituyen de carácter estatal, a través de la utilización de vigencias futuras excepcionales, como garante del cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista concesionario, en aras de preservar la financiación del proyecto para la provisión de la flota, sin tener las facultades que otorga la titularidad del Derecho de Dominio, se constituye en una circunstancia administrativa que difiere de las características respecto de la financiación estipuladas en el análisis respecto del no cumplimiento de las características de lo que se considera contrato de concesión.

Como se observó, del análisis de este órgano de control, la obligación de conseguir los recursos financieros requeridos para la ejecución del objeto pactado, se constituyen en un riesgo asumible a cargo del concesionario que provee la flota, atendiendo a las variaciones técnicas o cuantitativas que se verifiquen en el curso



de la ejecución del negocio, sin que la administración distrital se convierta en la garante de las condiciones financieras con la afectación del presupuesto Distrital a través de las vigencias futuras excepcionales.

Se suma a lo anterior que, respecto del objeto del presente proceso de selección, la compra y financiamiento de la flota, no corresponde a la prestación efectiva del servicio de transporte, que quien ostenta la titularidad del derecho de dominio es el concesionario que la provee y el estado se presenta como un mero tenedor o usufructuario, sin facultades de disposición de la misma; quien en ultimas, entrega a los otros concesionarios operadores que resultaron adjudicatarios del proceso TMSA-LP-002-2018, la flota para que se preste el servicio, desconociéndose las funciones propias como ente gestor del Sistema.

Ahora bien, si bien la presencia de financiación pública en el desarrollo de los contratos de concesión, en sana lógica lo que pretende es vincular al capital privado para el desarrollo de proyectos como el presente la provisión de flota, pero esto no supone que la administración distrital elimine el riesgo inherente a la explotación económica de las concesiones, pues la financiación pública es la excepción y la utilización del capital privado la regla general.

Así mismo, en cuanto a la cuarta característica, relacionada con la **REVERSIÓN**, consagrada en el literal D) del análisis, su implicación se deriva en el término de la concesión, de los elementos, los bienes relacionados y colocados por el contratista para la prestación del servicio, que pasará ipso-facto a ser propiedad del Estado o de la entidad oficial contratante, como accesorios a mantener ya título de reversión, sin pago de indemnización en algún favor del contratista.

En el marco de este derecho, conforme lo establece el Numeral 11.2., de los estudios previos, de la Licitación LP-TMSA-001 de 2018, estos buses no serán objeto de reversión. Se le solicito a la entidad, mediante correo electrónico de fecha 8 de marzo, con contestación del 15 del mismo mes, para que fuesen explicadas las razones por las cuales esta figura jurídica no resultaba procedente, tratándose de contratos de concesión propiamente dicho.

La entidad contestó respecto del Numeral 2.9 Literal b en cuanto a la no reversión de los vehículos, lo siguiente: *“Para estudiar la procedencia de la reversión en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos es necesario remitirse al concepto de concesión. Al respecto, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece:*



“4o. Contrato de Concesión.

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”

De la lectura de la norma se deriva que el legislador colombiano contempló tres tipos de contratos de concesión, a saber:

- | | |
|---|----|
| 4. | La |
| <i>explotación de bienes públicos.</i> | |
| 5. | La |
| <i>construcción y explotación de bienes públicos.</i> | |
| 6. | La |
| <i>gestión y prestación de servicios públicos.</i> | |

Esta clasificación ha sido expuesta por la Corte Constitucional, que en sentencia C-300 de 2012²⁹ estableció:

“Es posible deducir tres tipos de contratos de concesión: el de servicios, el de obra pública y el de explotación de bienes públicos.”

Ahora en relación con la reversión en los contratos de concesión, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 establece:

*“ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: (...) 2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. **En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.** (...) En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignent expresamente.” (Negritas por fuera del texto).*

*A su vez, el Artículo 19. DE LA REVERSIÓN. <Ver Notas del Editor> **En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales** se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.” (Negritas por fuera del texto).*

²⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 300 de 2012. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C. veinticinco (25) de abril de 2012.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este sentido, de las normas citadas se extrae que la cláusula de reversión opera por mandato legal en los contratos de concesión para la explotación o concesión de bienes estatales. De ahí, que en este tipo de contratos, las partes no puedan pactar en contrario y en caso de que omitan pactarlo, por ministerio de la ley, se entenderá incluida la cláusula. Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado:

*“En aplicación a lo dispuesto en esta norma, debe entenderse que dada la naturaleza especial de este contrato de concesión, existen cláusulas que son de la esencia del contrato, como la reversión, que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse incitas en el contrato. Es decir, no era necesario que el Gobierno Nacional (...) firmaran una escritura pública en la que se hiciera constar que la planta construida (...) revertiría al Estado Colombiano; y, no era necesario porque es de la esencial del contrato de concesión, **la reversión de los bienes destinados a la explotación del campo concesionado.**”³⁰*
(Negrillas por fuera del texto)

A su turno, la Corte Constitucional ha dicho:

“Es importante señalar que en el caso de los contratos de explotación y concesión (...) la obligación de reversión en favor del Estado no surge solamente de un acuerdo de voluntades entre el Gobierno Nacional y el contratista, sino que surge de la ley que rige el contrato (...)”³¹

Por el contrario, en el caso de los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos el legislador no contempló consideración alguna sobre la obligatoriedad de pactar la cláusula de reversión. En este sentido, en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, la inclusión de la cláusula de reversión obedece a la autonomía de la voluntad de las partes y no opera por ministerio de la ley. En relación con la autonomía de la voluntad de las partes es importante traer a colación el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que establece:

“ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

PARÁGRAFO. *En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández. Santa Fe de Bogotá. Dieciséis (16) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación No: 5729.

³¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 250 de 1996. MP: Hernando Herrera Vergara. Junio 6 de 1996.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.” (Negrillas por fuera del texto)

En conclusión, en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, las reglas relativas a la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio público se rigen por los términos del contrato. En este sentido, es jurídicamente viable que las partes decidan no pactar la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio.”

Analizada la información proporcionada por el sujeto de control, respecto de la reversión, donde claramente se establece que según el desarrollo jurisprudencial y consagración legal en el Estatuto de la Contratación Pública, en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, resulta no obligatorio el pacto de la cláusula de reversión, quedando en manos de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes su inclusión, este órgano de control manifiesta que atendiendo a la naturaleza de los contratos de provisión de flota, condiciones excepcionales derivadas de la necesidad de otro concesionario para la prestación del servicio (operador de la flota), así como la erogación en que incurre el Estado para la cancelación del activo y como garante ante quienes financian la misma, resulta consecuente que exista una retribución en favor del Estado, por la inversión proyectada con las vigencias futuras excepcionales, con la cual se garantizara la prestación del servicio en pro del interés general de los habitantes del Distrito Capital, pues se trata de bienes estatales afectos a la prestación del servicio y pertenece a la esencia misma de estos contratos, en el marco de lo preceptuado en los artículos 14 numeral 2º, 19 de la ley 80 de 1993.

Continuando con el análisis, en el marco de los contratos de concesión de provisión de flota y de operación no se cumple lo dispuesto por el Estatuto de Contratación, respecto de acordar una etapa de reversión donde la flota proveída para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, pase a ser propiedad del Ente Gestor del SITP.

Así las cosas, en los contratos de concesión de provisión de flota, no existe etapa de reversión y el Capítulo XVIII de estos, se consideran las etapas de transición y desvinculación. De esta forma se convino que la etapa de transición tenía por objeto permitir que el nuevo concesionario de operación que reemplace al Concesionario de Operación pueda hacer una transición ordenada entre la Flota y la nueva flota que le entregue TRANSMILENIO S.A., o la flota que adquiriera. Se precisó que la transición iniciará cuando se termine la Etapa de Operación y Mantenimiento y se firme el Acta de Inicio de la Etapa de Transición.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De igual forma, la etapa de desvinculación de los contratos de provisión se acordó que comenzará cuando se termine la etapa de transición y se suscriba el Acta de Inicio de la etapa de desvinculación. Se estableció que en esta etapa el concesionario de provisión debería terminar el proceso de desvinculación, cancelación de matrícula y otros Permisos y Licencias de los buses que componen la Flota, incluyendo su desintegración.

De otra parte, en los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación, si bien es cierto en el Numeral 8.7. *Reversión y Terminación del Control Total Sobre la Flota*, desarrollado por el Numeral 8.7.1. donde se precisa que terminada la Etapa de Operación y Mantenimiento, terminará automáticamente el control total del Concesionario de Operación sobre los Buses que conforman la Flota y en consecuencia, TRANSMILENIO S.A., retomará el uso y control total sobre la misma, no configura lo establecido por el Artículo 19 de la Ley 80 de 1993, respecto de acordarse una etapa de reversión que al finalizar la concesión, los bienes, en este caso la flota de operación, pase a ser propiedad del Ente Gestor del SITP, atendiendo a que éste es simplemente un mero tenedor sin que ostente facultades de disposición o titularidad del derecho de dominio.

En este marco contractual, se precisa que se incumple lo preceptuado en los Numeral 2° del Artículo 14 y artículo 19 de la Ley 80 de 1993, en los cuales se establece para el cumplimiento del objeto contractual, se señaló que en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión, tal y como se establece lo siguiente:

Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Artículo 19 de la Ley 80 de 1993, que dispone lo siguiente:

Artículo 19º.- De la Reversión. En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.”



Se suma a lo anterior, que no resulta conveniente esa aseveración realizada por la Administración Distrital, en cuanto a que proviene su estipulación de la voluntad de las partes, por cuanto en los contratos de operación que se relacionan con la provisión de la flota, establecen para su ejecución, en el tema analizado, el periodo de reversión, en el numeral 4.3. Plazo del contrato, literal (c) Periodo de Reversión y en el numeral 8.7. Reversión y Terminación del Control Total Sobre la Flota, desarrollado por el Numeral 8.7.1.

“Numeral 4.3. Plazo del contrato

(...)(i) El Periodo de Reversión hace parte de la Etapa de Operación y Mantenimiento e iniciara cuando falten seis (6) meses para que termine la Etapa de Operación y Mantenimiento y concluirá cuando termine la Etapa de Operación y mantenimiento.

(ii) Esta Etapa tendrá una duración máxima de seis (6) meses contados desde la suscripción del Acta de Inicio del Periodo de Reversión, vencidos los cuales el Concesionario de Operación entregara a TMSA, o a quien este designe, la Flota y los Patios de Operación.

(iii) Durante el Periodo de Reversión, el Concesionario de Operación tendrá la obligación de continuar la Operación y seguirá recibiendo la Retribución en los mismos términos y condiciones previstos en el presente Contrato.”

Numeral 8.7.1.

...terminada la Etapa de Operación y Mantenimiento, terminará automáticamente el control total del Concesionario de Operación sobre los Buses que conforman la Flota y en consecuencia, TMSA, retomará el uso y control total sobre la misma”.

Ahora bien, conforme lo establece la jurisprudencia del Consejo de Estado ha incluido la cláusula de reversión como una característica de la esencia del contrato de concesión, que se entiende incorporada al mismo aun cuando las partes no lo hayan señalado expresamente.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-250 de 1996, al analizar el contenido del artículo 19 de la Ley 80 de 1993, señaló en relación con la reversión, lo siguiente:

“El Contrato de Concesión y la Cláusula de Reversión.

(...) De acuerdo con la anterior definición, el citado contrato presenta las siguientes características: (...)

g) Dada la naturaleza especial del contrato de concesión, existen unas cláusulas que son de la esencia del contrato, como la de reversión, que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse íncitas en el mismo contrato.

(...) La reversión implica, pues, por la naturaleza del contrato de concesión, que al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a



la misma y colocados por el contratista para la explotación o prestación del servicio, se transfieran por parte del concesionario al Estado -que como es obvio, siempre tendrá la calidad de entidad contratante-, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna. (...) El contrato de concesión es, pues, un contrato del Estado cuya finalidad es el uso de un bien público o la prestación de servicios públicos, que en principio, como así lo dispone el estatuto superior, le corresponde prestar al Estado. Su objeto está directamente relacionado por tanto, con el interés general, el cual está representado en una eficiente y continua prestación de los servicios y en la más oportuna y productiva explotación de los bienes estatales.

Cabe destacar, como ya se indicó, que una particularidad del **contrato de concesión, es que debe contener obligatoriamente la cláusula de reversión -que constituye una prerrogativa exorbitante de obligatoria inclusión en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado-, en cuya virtud los bienes y demás elementos directamente afectados a la concesión o explotación de los bienes estatales pasan a ser de propiedad de la entidad contratante, una vez terminado el plazo contractual -que es el término o período que las partes estiman suficiente para recuperar los costos del proyecto, intereses de capital empleado y demás gastos financieros y operativos-, sin compensación alguna**.” (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que ha tratado el tema de los contratos de concesión, deben resaltarse entonces los siguientes aspectos:

- * Dentro de las modalidades del contrato de concesión señaladas en la Ley 80 de 1993 encontramos aquella que se realiza para la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio público.
- * La reversión constituye un elemento de la esencia del contrato de concesión que se entiende incorporado al mismo aun cuando las partes no lo hayan señalado expresamente.
- * Son objeto de reversión todos aquellos bienes y demás elementos que se encuentren directamente afectos a la concesión o explotación de bienes estatales.

En este contexto, se evidencia que actividades comerciales tales como financiación, compra y entrega del uso de la flota al Sistema, para que Transmilenio ejerza facultades de control de la misma como usufructuario, en si no configura la prestación del servicio de transporte de pasajeros, requiere el componente operación que se ejecute por parte de otros concesionarios, que ejecuten la actividad propiamente dicha de la concesión de este servicio público de transporte de pasajeros para el Distrito Capital, quienes son los encargados en el marco de la etapa de reversión, una vez que termine su operación y mantenimiento de entregar el uso y control total de flota a Transmilenio, cuando precisamente el concesionario operador es de igual forma un mero tenedor sin que ostente las calidades de disposición o titularidad del derecho de dominio, con lo cual quedan desdibujadas



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

las características legales del contrato de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, consagradas en el artículo 32 numeral 4 de la ley 80 de 1993.

Por tanto, se accede a criterios de estructuración que no coinciden con las actividades administrativas de cada uno de los procesos, pues mientras se sostiene por el sujeto de control que la cláusula de reversión no se estipuló para los contratos de provisión de flota, pero si se evidencio que fue consagrada para los contratos de operación, cuando quien provee ostenta la propiedad y quien opera es un mero tenedor que utiliza la flota entregada por Transmilenio como ente gestor del sistema, sobre el cual recae la ejecución de la etapa de reversión, sin que se tenga la propiedad de los bienes, se convierte en un sofisma jurídico, de imposible cumplimiento en virtud del cual no pasaría la propiedad de los bienes, entiéndase flota en favor del estado al finalizar la ejecución de estos contratos de concesión en el componente operación, pues no se ostenta la titularidad del Derecho de dominio, mal podría significar que traslada este derecho al usufructuario original (TRANSMILENIO S.A), cuando dicha facultad tampoco se deriva del Derecho de Usufructo.

Finalmente, se concluye por parte de este Equipo Auditor, que no se evidencian en los contratos de provisión de flota, los elementos estructurantes de un contrato de concesión, lo que denota presuntamente una incidencia disciplinaria y penal, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la entidad, no respetaron presuntamente los principios constitucionales de vital importancia como el principio de legalidad, así como los principios propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional Artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, artículos 3, 23, 24 , 25, 26 ; Ley 734 de 2002 Artículo 48 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A. consideró que esta observación desde el punto de vista penal no resulta procedente pues este órgano de control confunde discusiones técnicas en cuanto a la tipología contractual con actos de corrupción que inciden en la afectación de la administración pública, requiere que este equipo



auditor aclare que lo que se está planteando como argumento no es la discusión respecto de la tipología contractual utilizada por la entidad , sino el análisis de los distintos elementos utilizados para el desarrollo de los procesos de selección auditados, respetando las presunciones planteadas en la observación que serán objeto de estudio por parte de las autoridades competentes y son ellas llamadas a determinar las consecuencias legales correspondientes, si la conducta se adecua o no algún tipo penal no resulta de la competencia de este ente de control.

En cuanto a la argumentación planteada por el sujeto de control respecto de la prestación del servicio masivo de pasajeros puede prestarse de forma separada o conjunta siempre y cuando se garantice que con la combinación entre infraestructura y equipos la respectiva organización, configurándose la flota como un elemento de la esencia del servicio y consecuentemente quien provee la flota presta el servicio público de transporte en uno de sus componentes como lo es la provisión de la misma, a lo cual se suma la habilitación otorgada por parte de la autoridad competente, en los términos señalados en el artículo 8 del decreto 3109 de 1997 para la prestación del mismo, no desvirtúa los elementos de análisis planteados en la observación , respecto del no cumplimiento de las características esenciales de un contrato de concesión en el marco de la provisión de la flota, siendo estos de vital importancia para su configuración legal, elementos correlacionados que fueron objeto de estudio por parte de este equipo auditor a lo largo del informe preliminar, tales como:

- A) Facultades otorgadas por el Estado a los concesionarios relacionadas con la gestión, total o parcial de un servicio público.
- B) El objeto sobre el cual versan los contratos de concesión para la prestación del servicio público (Servicio Público de Transporte de pasajeros para el Distrito Capital respecto de la Provisión de Flota).
- C) La financiación y/o desarrollo del proyecto, proviene del concesionario seleccionado bajo su cuenta y riesgo; así como obtiene su remuneración a cambio de las facultades otorgadas por el Estado en el marco de la participación que se le otorgue por la prestación del servicio, en general como contraprestación del pago de la actividad concedida.
- D) La reversión, como cláusula de la esencia de los contratos de concesión para la prestación de un servicio público.



Se concluye por este equipo auditor que el sujeto de control es quien garantiza la financiación de la flota, sin que sean los concesionarios quienes asuman por su cuenta y riesgo estas condiciones económicas y siendo éstos últimos los propietarios de la misma, quienes ostentan la titularidad del derecho de dominio y el sujeto de control, es un MERO TENEDOR O USUFRUCTUARIO. Es por esto que el costo representado en las vigencias futuras excepcionales como precio presuntamente generado por los derechos de uso y goce concedidos a través de este proceso y TRANSMILENIO S.A., se convierte en el garante de las obligaciones suscritas por los concesionarios encargados de proveer la flota supliendo las condiciones del negocio contractual entre privados y las funciones a ejecutar por parte de los proponentes adjudicatarios.

Por ultimo este órgano de control manifiesta que atendiendo a la naturaleza de los contratos de provisión de flota, condiciones excepcionales derivadas de la necesidad de otro concesionario para la prestación del servicio (operador de la flota), así como la erogación en que incurre el Estado para la cancelación del activo y como garante ante quienes financian la misma, resulta consecuente que exista una retribución en favor del Estado, por la inversión proyectada con las vigencias futuras excepcionales, con la cual se garantizara la prestación del servicio en pro del interés general de los habitantes del Distrito Capital, pues se trata de bienes estatales afectos a la prestación del servicio y pertenece a la esencia misma de estos contratos, en el marco de lo preceptuado en los artículos 14 numeral 2º, 19 de la ley 80 de 1993.

En este contexto, se evidencia que actividades comerciales tales como financiación, compra y entrega del uso de la flota al Sistema, para que Transmilenio ejerza facultades de control de la misma como usufructuario, en si no configura la prestación del servicio de transporte de pasajeros, requiere el componente operación que se ejecute por parte de otros concesionarios, que ejecuten la actividad propiamente dicha de la concesión de este servicio público de transporte de pasajeros para el Distrito Capital, quienes son los encargados en el marco de la etapa de reversión, una vez que termine su operación y mantenimiento de entregar el uso y control total de flota a Transmilenio, cuando precisamente el concesionario operador es de igual forma un mero tenedor sin que ostente las calidades de disposición o titularidad del derecho de dominio, con lo cual quedan desdibujadas las características legales del contrato de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, consagradas en el artículo 32 numeral 4 de la ley 80 de 1993.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., determinó en los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, un objeto diferente al precisado en los estudios previos y en los pliegos de condiciones definitivos de las licitaciones LP-TMSA-01-2018 y LP-TMSA-02-2018, que modifican su esencia y naturaleza jurídica, vulnerando los principios de la contratación estatal.

En relación con los contratos de concesión de Provisión de Flota el Equipo Auditor revisó los Estudios Previos, el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. TMSA-LP-001-2018 y los correspondientes contratos de concesión producto del presente proceso de selección.

En los Estudios Previos de la Licitación N° LP-001-2018, se presentó el siguiente objeto: “*Seleccionar la(s) Propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de hasta seis (6) Contratos de Concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota para lo cual el Concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA.”*”

Así mismo, en los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. TMSA-LP-001-2018 presentó como objeto el siguiente: “*Seleccionar la(s) Propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de hasta seis (6) Contratos de Concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota para lo cual el Concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA.”*”

De igual forma, en los contratos de concesión de Provisión de Flota en su Numeral 4.1. Objeto, Numeral 4.1.1. se determinó el siguiente: “*El presente Contrato de Concesión tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.”

Como se observa, los contratos de Provisión de Flota especificaron un objeto diferente a los contenidos en los estudios previos y a los Pliegos de Condiciones de la Licitación TMSA-LP-001-2018 toda vez que se excluye la financiación de flota y se incluyen las siguientes obligaciones: (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TRANSMILENIO S.A.

De otra parte, en los Estudios Previos se definió como objeto de la Licitación LP-002-2018 el siguiente: *“El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del Servicio Público de Transporte Público de Pasajeros en su componente de Operación del Sistema TransMilenio, incluyendo el Mantenimiento de la Flota, la adecuación, operación y mantenimiento del(los) Patio(s) de Operación asociado(s).”*

La Licitación Pública No. TMSA-LP-002-2018 presentó como objeto el siguiente: *“Seleccionar las Propuestas más favorables para la Adjudicación de seis 6 Contratos de Concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del Servicio Público de Transporte Público de Pasajeros en su componente de Operación del Sistema TransMilenio, incluyendo el Mantenimiento de la Flota, la adecuación, operación y mantenimiento del(los) Patio(s) de Operación asociado(s).”*

A pesar de lo anterior, en los contratos de concesión para la operación en su Capítulo IV ASPECTOS GENERALES DEL CONTRATO, Numeral 4.1. Objeto, Numeral 4.1.1. se determinó lo siguiente: *El objeto del presente Contrato es otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación; y (iv) la ejecución de las Obras e Intervenciones. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato (Subrayado fuera de texto).*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se evidencia al comparar los diferentes documentos, que si bien es cierto los estudios previos y la Licitación Pública TMSA-LP-002-2018 presentan el mismo objeto; sin embargo, los respectivos contratos de concesión para la operación difieren al incluirse la actividad de ejecución de las Obras e Intervenciones.

Ahora bien, es necesario precisar que pese a que el principio de la autonomía de la voluntad de las partes consagrado en el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales obedecen al acuerdo de voluntades entre las partes, en el marco de la naturaleza del objeto a contratar y su respectiva tipología; no resulta legalmente permisible las modificaciones cualitativas del mismo en cuanto al objeto contractual, pues se alteraría la naturaleza y fin del mismo, cuyas motivaciones deben obedecer a los parámetros de interés público.

En este sentido, los objetos de los contratos tanto en provisión de flota como en la operación, presentan exclusiones y se adicionan en su estructuración, como se explicó en los antecedentes precedentes, de tal manera que no coindice su descripción con los documentos soporte de contenido precontractual de las Licitaciones 001 y 002 de 2018, mutando la naturaleza de lo contratado, desvirtuando la esencia de los negocios jurídicos que se celebraron para la vigencia 2018.

En concordancia con lo anterior, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado:

“El objeto del contrato es un elemento inmodificable en un contrato estatal.(...) cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato, no de uno adicional, que opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del contrato originalmente celebrado. En otras palabras, solamente habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato (...)”³²

Así las cosas, el objeto de un contrato define las actividades esenciales a las cuales se compromete a ejecutar el contratista en desarrollo o ejecución del mismo, en el marco de un contrato determinado, por cuanto el contenido obligacional debe estar estrictamente comprendido en el objeto del respectivo negocio jurídico.

³² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171)A, C.P. Darío Quiñones Pinilla.



Como se evidencia, presuntamente la entidad no estaba legalmente habilitada para modificar los objetos de los contratos de concesión, pues debió corresponder a las condiciones legales que se exigían para la creación del vínculo jurídico originario entre las partes contratantes, sino se convertiría la relación jurídica generada en un nuevo contrato o contrato adicional, violando el principio de legalidad y planeación en su celebración, así como los de responsabilidad y transparencia conforme en los artículos 23, 26, de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL; Ley 734 de 2002 Artículo 48.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A. desconoce la obligación legal y contractual de conservar la identidad sustancial del objeto, que coincida con los procesos de selección y el de los contratos de concesión adjudicados, pues todo forma parte de la integralidad de los documentos precontractuales y contractuales de las convocatorias auditadas, no resultando legalmente permisible las modificaciones cualitativas del mismo, en cuanto al objeto contractual, presentando exclusiones y adiciones en su estructuración, alterando presuntamente su naturaleza, esencia y fin último en el marco de la provisión y operación de la flota, convirtiendo la relación jurídica generada en un nuevo contrato o contrato adicional.

Se aclara que desde el punto de vista penal se analizaron los distintos elementos utilizados para el desarrollo de los procesos de selección auditados, en su relación con el objeto planteado y las estipulaciones contractuales para desarrollar el objeto de los contratos de concesión adjudicados respetando las presunciones planteadas en la observación que serán objeto de estudio por parte de las autoridades competentes y son ellas llamadas a determinar las consecuencias legales correspondientes, si la conducta se adecua o no algún tipo penal, no resulta de la competencia de este ente de control si se vulnera el bien jurídico tutelado de la administración pública.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.9. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, porque en los procesos de selección TMSA-LP-001-2018 y sus respectivos contratos de concesión de provisión de flota, se incluyó la comisión de éxito en favor de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, sin justificación técnica y legal que así lo determine.

En el Informe Final de Auditoría de desempeño a TRANSMILENIO S.A., Código No. 93 PAD 2018, sobre la evaluación a los convenios interadministrativos de consultorías para la implementación del SITP- vigencias 2014-2017 se encontró respecto del Convenio Interadministrativo No. 389 de 2016, que fue suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN el día 29 de diciembre de 2016, cuyo objeto consistía en: “Aunar esfuerzos para llevar a cabo la estructuración y mejora de las fases I y II del sistema TRANSMILENIO, tomando en cuenta las buenas prácticas en los temas financieros, legales y técnicos que permitan una mejor operación y desempeño. Las partes trabajarán de manera conjunta en la estructuración integral de la licitación pública para las concesiones de la operación troncal de las fases I y II del sistema TRANSMILENIO, así como en la realización de los correspondientes procesos de selección y contratación.”

El Plazo inicial establecido para este convenio, fue de 20 meses, siendo prorrogado en dos oportunidades, cada una de dos meses, es decir, 4 meses más, para una duración total de 24 meses, a partir acta de inicio. (Inicio: 19 enero de 2017, Terminación: 18 enero de 2019).

Los aportes del convenio se presentan en el presente cuadro:

Cuadro 37
APORTES TMSA CONVENIO 389/2016

Cifras en millones

VALOR	RUBRO/CONCEPTO
\$5.604.0	Rubro 341150218722300 operación y control del sistema de transporte público gestionado por TMSA
\$493.0	Adición en octubre 18/2018
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	Los rendimientos financieros que se llegaren a generar en la cuenta bancaria destinada para administrar los recursos del proyecto serán de TRANSMILENIO S.A. Dichos rendimientos podrán ser reinvertidos en actividades propias del proyecto, previo descuento de todos los costos, gastos, impuestos, tasas y contribuciones que dicho aporte llegue a generar, previa recomendación del Comité Técnico Coordinador, si es del caso y suscripción del contrato adicional correspondiente.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

VALOR	RUBRO/CONCEPTO
COMISIÓN DE ÉXITO	Las partes estudiarán y acordarán el pago de una comisión de éxito a favor de LA FINANCIERA por la adjudicación de las nuevas concesiones de operación del Sistema. El pago estará a cargo de los operadores que se contraten producto de la estructuración ejecutada en desarrollo del presente Convenio. TRANSMILENIO S.A. tendrá la obligación de Incluir una cláusula de pago de la Comisión de Éxito a favor de LA FINANCIERA y a satisfacción de esta, en los pliegos de licitación y los contratos a suscribir con los adjudicatarios de cada contrato.

Fuente: Convenio Interadministrativo 389/2016

Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

Así las cosas, producto del convenio, la FDN realizó la contratación de la consultoría No. 001 de 2018, con la Unión Temporal SDG-PHR-KPMG STEER DAVIES GLEAVE, POSSE HERRERA RUIZ, que tuvo como objeto: *“Estructuración integral (técnica, económica, financiera y legal) y acompañamiento proceso licitatorio, evaluación, legalización del contrato y cierre financiero para la operación del componente troncal del sistema Transmilenio”*, suscrito el día doce (12) de mayo de 2017 y con un plazo de diecisiete (17) meses, teniendo en cuenta una prórroga por 2 meses, con un presupuesto máximo de \$3.630 millones más IVA para un total de \$4.319.7 millones.

Ahora bien, el convenio interadministrativo se modificó en 4 ocasiones, estableciendo cambios en los supervisores, referente a la comisión de éxito y extendiendo en 2 prórrogas el plazo a 4 meses más y fue adicionado el valor del aporte de TRANSMILENIO S.A., en la suma de \$493 millones, para realizar trabajos técnicos, así: Levantamiento topográfico general (modelo digital de terreno) de tres patios temporales (lotes 80, Norte y Tunal), diseño geométrico, optimización geométrica y operativa de los patios existentes, trabajos de campo requeridos en los patios temporales de 80; Norte y Tunal y estudio de prospección arqueológica. En el cuadro subsiguiente, se describen las modificaciones y fechas de suscripción de las mismas, así:

Cuadro 38
MODIFICACIONES CONVENIO 389 DE 2016

MODIFICACION	FECHA
Otrosí 1 - Supervisión	21 de junio de 2017
Otrosí 2 - Supervisión	25 de mayo de 2018
Otrosí 3 Comisión de Éxito y prórroga	28 de mayo de 2018
Otrosí 4 Adición en tiempo y aportes	28 de septiembre de 2018

Fuente: Modificaciones Convenio Interadministrativo No. 389 de 2016

Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

Una vez establecido el contexto, de conformidad con el Numeral 3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES, literal E de los estudios previos y el párrafo de la Cláusula Octava del Convenio



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Interadministrativo No. 389 derivado del convenio interadministrativo de Cooperación No. 369 de 2016, consagraba respecto de la Comisión de Éxito: “Las partes estudiarán y acordarán el pago de una comisión de éxito a favor de la Financiera de Desarrollo Nacional por la adjudicación de las nuevas concesiones de operación del Sistema. El pago de esta comisión de éxito estará a cargo de los operadores que se contraten producto de la estructuración ejecutada en desarrollo del presente convenio. El acuerdo al que lleguen las partes en relación con la comisión de éxito será plasmado en otrosí al presente convenio. TRANSMILENIO S.A. tendrá la obligación de incluir una cláusula de pago de la comisión de éxito a favor de la FINANCIERA y a satisfacción de esta, en los pliegos de licitación y los contratos a suscribir con los adjudicatarios de cada contrato”.

Según Formato de Solicitud de Modificación del convenio (Radicado Interno TMSA2018IE4553 del 28-05-2018) que soportó la modificación de la Cláusula Octava – “De los Rendimientos Financieros” Parágrafo: “Comisión de Éxito”, mediante el otro si No. 3 al convenio No. 389 de 2016, sostiene las condiciones de pago, frente al tema que nos ocupa, de la siguiente manera:

“PARAGRAFO: COMISION DE ÉXITO: La comisión de éxito se pagara a la FINANCIERA o quien este designe, con cargo a los concesionarios adjudicatarios de la licitación de provisión de flota, la cual quedara pactada en los pliegos de la Licitación Pública TMSA-LP-001 de 2018 y en los contratos de concesión a suscribir. Las condiciones de la comisión de éxito serán las siguientes:

El costo variable, corresponde a la comisión de éxito, la cual cubre el acompañamiento a la licitación, adjudicación de los contratos de concesión y la obtención del cierre financiero de cada concesión.

En ningún caso la oferta que se pretende podrá exceder del presupuesto del costo variable total que corresponde a DOS MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$2.200.000.000), más IVA correspondiente.

La comisión de éxito se pagara de la siguiente manera:

PRODUCTO	VALOR
Acompañamiento a la licitación	60 %
Adjudicación de los contratos (Incluye cierre Financiero)	40 %

En la siguiente tabla se presentan los montos de la comisión de éxito para cada uno de los lotes:

PATIO	LOTE	%	ACOMPANIAMIENTO A LA LICITACIÓN (Sin IVA)	ADJUDICACIÓN Y CIERRE FINANCIERO (Sin IVA)
AMERICAS	1	19,47%	\$257.023.137	\$171.348.758
CALLE 80	2	8,29%	\$109.475.364	\$72.983.576
NORTE	3	14,99%	\$197.881.567	\$131.921.045



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PATIO	LOTE	%	ACOMPANIAMIENTO A LA LICITACIÓN (Sin IVA)	ADJUDICACIÓN Y CIERRE FINANCIERO (Sin IVA)
SUBA	4	9,73%	\$128.448.153	\$85.632.102
TUNAL –SUR	5	29,51%	\$389.545.350	\$259.696.900
USME	6	28,00%	\$237.626.429	\$158.417.619
VALOR BASE		100%	\$1.320.000.000	\$880.000.000
IVA		19%	\$250.800.000	\$167.200.000
VALOR TOTAL			\$1.570.800.000	\$1.047.200.000

(...) **NOTA**

Atendiendo al modelo de concesión seleccionado la comisión de éxito se pagara a la FINANCIERA o a quien este designe de la siguiente forma:

- a. Licitación A, el valor de la comisión será asumido por los concesionarios encargados de los contratos que proveen la flota, de la siguiente manera:

El monto de comisión será pagado por el o los proveedores de flota seleccionados. Conforme lo establece la tabla No. 4 (Distribución Comisión de Éxito) de los contratos de concesión que se suscriban con los proveedores de flota.

El valor de cada etapa, (adjudicación y cierre financiero), será pagado dentro del primer mes al acta de inicio de (el) o (los) contratos o concesiones de provisión de flota, por (el) o (los), proveedores seleccionados y par tal caso, el estructurador integral deberá proponer esta condición en las minutas de contratos.

El estructurador integral puede tomar la opción de no acompañar el proceso de licitación y adjudicación, ni el cierre financiero de los contratos de la Fase II, en cuyo caso, estará obligado a entregar los documentos necesarios, para que sea Transmilenio, la que adelante el proceso sin el acompañamiento del Estructurador Integral”.

En este sentido, la suma total y única por concepto de la comisión de éxito, es de \$2.200 millones más IVA a la tarifa vigente, que según consta en los deberá pagarse por parte de cada uno de los Concesionarios de Provisión a la Financiera de Desarrollo Nacional o a quienes esta designe (siguiendo las instrucciones que para el efecto imparta) dentro del plazo previsto en el Contrato de Concesión. La Comisión de Éxito será pagada por los Adjudicatarios a prorrata conforme a los montos (que no incluyen IVA) que se incluyen en la tabla siguiente:

Cuadro 39
VALOR COMISIÓN DE ÉXITO

Cifras en millones

LOTE DE FLOTA	COMISIÓN DE ÉXITO SIN IVA
1	\$428.4
2	\$182.5
3	\$329.8



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

LOTE DE FLOTA	COMISIÓN DE ÉXITO SIN IVA
4	\$214.1
5	\$649.2
6	\$396.0
TOTAL	\$2.200

Fuente: Convenio Interadministrativo No. 389 de 2016

Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

Ahora bien, en el marco de la LP-001-2018, de donde provienen los contratos de concesión de provisión de flota, este equipo auditor en aras de verificar el cumplimiento de las particularidades de esta comisión de éxito, observó las características de la estructuración del contrato No. 687-18, que tiene por objeto, valor y plazo, lo siguiente:

"CAPÍTULO IV. ASPECTOS GENERALES DEL CONTRATO

4.1. Objeto

4.1.1. *El presente Contrato de Concesión tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema Transmilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema Transmilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.*

4.1.2. *El Concesionario de Provisión deberá adelantar todas las actuaciones necesarias para que la Flota se entregue a más tardar en la Fecha Máxima de Entrega, por lo que la obligación de entrega a TMSA es una obligación de resultado. Lo anterior, en la medida en que las Partes conocen y aceptan que la Flota está destinada y afecta a la prestación de un servicio público esencial y por ende que las fechas previstas en el Plan de Entrega de Flota son de la esencia del presente Contrato”.*

4.2. Valor del Contrato

4.2.1. *El Valor del Contrato será la suma de QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$538.619.121.860) Pesos que serán pagados al Concesionario de Provisión en los términos del CAPÍTULO VII del presente Contrato.*

4.4. Plazo del Contrato

4.4.1. *El plazo del Contrato es variable, y transcurrirá entre la Fecha de Inicio y la fecha en que se firme el Acta de Terminación del Contrato.*



4.4.2. Sin embargo, se estima que el Contrato podrá tener una duración de once (11) años y tres (3) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes Etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la Etapa de Liquidación:

(a) *Etapa Preoperativa:* Durante esta Etapa Preoperativa el Concesionario de Provisión deberá adelantar todas las gestiones y compras necesarias para que la Flota sea entregada al Concesionario de Operación por parte de TMSA en la Fecha Máxima de Entrega. Esta etapa tendrá una duración máxima de dieciocho (18) meses contados a partir de la Fecha de Inicio.

(b) *Etapa de Operación y Mantenimiento:* Durante esta Etapa de Operación y Mantenimiento el Concesionario de Operación cumplirá con sus obligaciones de operación y mantenimiento sobre la Flota y el Concesionario de Provisión cumplirá con las obligaciones previstas en el presente Contrato para esta Etapa. Esta Etapa tendrá una duración de diez (10) años contados a partir del Día Hábil siguiente a la Fecha del Acta de Inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento, para todo el Contrato.

(c) *Etapa de Transición:* Durante esta Etapa de Transición, TMSA entregará la Flota para el uso exclusivo de la transición entre el Concesionario de Operación y aquél que designe TMSA para reemplazarlo y para la transición entre nuevos concesionarios de provisión de flota. Esta Etapa de Transición tendrá una duración de hasta seis (6) meses contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Etapa de Transición.

(d) *Etapa de Desvinculación.* Durante esta Etapa de Desvinculación, el Concesionario de Provisión deberá concluir el proceso de desvinculación de la Flota del Sistema. Esta Etapa de Desvinculación tendrá una duración máxima de seis (6) meses contados a partir del Día Hábil siguiente a la fecha de suscripción del Acta de Terminación de la Etapa de Transición y la consecuente suscripción del Acta de Inicio de la Etapa de Desvinculación.

Durante esta Etapa de Desvinculación el Concesionario de Provisión coordinará con el Concesionario de Operación aquellos trámites que deban ejecutar conjuntamente.

(e) *Etapa de Liquidación.* Durante esta Etapa de Liquidación las Partes procederán a liquidar el Contrato y suscribir la correspondiente Acta de Liquidación del Contrato. Esta Etapa de Liquidación tendrá una duración máxima de cuatro (4) meses, vencidos los cuales, si las Partes no han logrado un acuerdo, TMSA procederá a liquidar el Contrato de manera unilateral durante un plazo máximo de dos (2) meses contados desde el Día Hábil siguiente a la fecha del vencimiento del plazo inicial de cuatro (4) meses.

En el numeral 5.2.2. de los contratos de provisión, respecto de la Flota, consagro: (a) Dentro de los cinco (5) Días Hábiles siguientes a la Fecha de Inicio, el Concesionario de Provisión deberá hacer el pedido de la Flota de manera que se cumplan con las fechas previstas en el Plan de Entrega de Flota.

(b) Las solicitudes de pedido de flota al Fabricante deberán notificarse a TMSA con el fin de coordinar, prever y ajustar las acciones y la logística para la disposición y entrega de infraestructura de Patios por parte de TMSA al Concesionario de Provisión de Operación.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este contexto, de los elementos esenciales del contrato de provisión de flota, que se elige como parámetro de análisis, en cuanto a la “Comisión de Éxito”, en el numeral 3.25 se establece: “La suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL CUARENTA Y OCHO PESOS (\$396.044.048) sin IVA, que el Concesionario de Provisión deberá pagar a la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. o a quienes ésta designe (siguiendo las instrucciones que para el efecto imparta) dentro de los treinta (30) Días siguientes a la firma del Contrato.”(Subrayado fuera de texto)

Se suma a lo anterior, en el marco de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que una clausula como “LA COMISIÓN DE ÉXITO”, se estructura en virtud del principio de conmutatividad y debe obedecer a los referentes objetivos que se aproximen a un real equilibrio económico del contrato, bajo las siguientes reglas:

“(1) por virtud del principio de planeación para la fijación de una comisión de éxito en los contratos de prestación de servicios que suscriba una entidad pública se debe establecer en los estudios previos la metodología y la escala de límites razonables para determinar la cuantía de la misma con el objeto de responder al principio de conmutatividad; (2) así mismo, se debe contar con los estudios financieros, económicos y presupuestales, que permitan sustentar y determinar su proyección en tiempo y cuantía, lo que debe quedar incorporado en los pliegos de condiciones y en el contrato, de manera que no se convierta en una obligación indeterminada, no motivada e irrazonable, que pueda afectar el interés público o general, y vulnerar el principio de conmutatividad; (3) para el reconocimiento y la cuantificación de toda comisión de éxito en los contratos de prestación de servicios debe contarse con los estudios económicos, financieros y de mercado que permitan establecer el valor que pueda representar el resultado o éxito efectivamente logrado con el objeto contratado; (4) el valor de la comisión de éxito comprende tanto el IVA, como los demás impuestos a que haya lugar a cargo del contratista; (5) en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público; (7) no se puede pagar comisión de éxito por fuera de lo estipulado contractualmente; y, (8) presupuestalmente debe estar respaldado el pago de la comisión de éxito para su pago, de acuerdo De las características consagradas por el Honorable Consejo de Estado, el sustento estructural de la comisión de existo radica en el principio de conmutatividad, en este sentido con las normas y reglamentos, y en cumplimiento de la estricta legalidad de las disposiciones presupuestales aplicables por cada entidad pública”.³³

Resulta necesario precisar, que si bien no existe la restricción legal para su estipulación como acuerdos de derecho privado, resulta usual su utilización para

³³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 76001-23-31-000-2003-01754-01(35268)



proyectos de infraestructura y su inclusión en el derecho público para la suscripción de los contratos estatales, se deben cumplir los parámetros establecidos en el Consejo de Estado, los cuales analizaremos si se cumplen, respecto de la estipulación como resultado de la LP-001-2018, de la siguiente manera:

1. En cuanto a la primera característica respecto de su fijación, se sostiene por el Alto Tribunal, que se presenta en los contratos de prestación de servicios que suscriba una entidad pública y que su determinación proviene de los estudios previos, tanto la metodología, así como la escala de límites razonables para determinar su cuantía, con el objeto de responder al principio de conmutatividad.

En este contexto, se evidencia que el Consejo de Estado hace referencia a contratos de prestación de servicios y no a convenios interadministrativos, que fue lo que firmaron ambas entidades, entiéndase TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, quien subcontrató a la firma consultora SDG-PHR-KPMG STEER DAVIES GLEAVE, POSSE HERRERA RUIZ, que tuvo como objeto: *“Estructuración integral (técnica, económica, financiera y legal) y acompañamiento proceso licitatorio, evaluación, legalización del contrato y cierre financiero para la operación del componente troncal del sistema Transmilenio”*; en cuanto a los soportes sobre los cuales se estableció la cuantía a cancelar por parte de los concesionarios de provisión de flota, no se evidencia el análisis realizado por la entidad que permita establecer los valores asignados para cada uno de los lotes, bajo criterios objetivos que así lo determinaran, precisamente solo a través del Modificadorio No. 3, en donde se establece única y exclusivamente la forma de pago, posterior a su estipulación como cláusula contractual.

2. En cuanto a la segunda característica, que sostiene la necesidad de los estudios financieros, económicos y presupuestales, que permitan sustentar y determinar su proyección en tiempo y cuantía, lo que debe quedar incorporado en los pliegos de condiciones y en el contrato, de manera que no se convierta en una obligación indeterminada, no motivada e irrazonable, que pueda afectar el interés público o general, y vulnerar el principio de conmutatividad; es claro que en el convenio interadministrativo 389 de 2018, ni en los estudios técnicos y económicos y/o estudios previos, ni en la estructura de los contratos de provisión de flota, se consagra referencia alguna respecto del análisis previo realizado por el sujeto de control para determinar su cuantía.

Tampoco su proyección en términos de plazo; es tan verificable esta circunstancia que solo a través del modificadorio No. 3 del 28 de mayo de 2018, que se establecen las condiciones de la forma de pago y los porcentajes de distribución de esta,



cuando el convenio interadministrativo No. 389, data del 29 de diciembre de 2016, es decir fue solo hasta el desarrollo de las etapas precontractuales de las licitaciones 001 y 002 de 2018, cuando la entidad plasma las condiciones única y exclusivamente de pago de esta comisión sin que se evidencie la trazabilidad o el estudio financiero, económico y presupuestal para su determinación, lo cual se complementa con la característica anterior analizada.

3. Igual circunstancia de análisis evidenció este Equipo Auditor, en cuanto al reconocimiento y la cuantificación, que si bien no se preceptúa para los convenios interadministrativos, en el sentido que no se trata de la contratación para la prestación de un bien o servicio, sino del acuerdo de colaboración para cumplir los fines estatales entre dos entidades, no se evidencia soporte alguno que permita establecer no solo cuales fueron los estudios económicos, financieros y de mercado en virtud de los cuales se estableció el parámetro objetivo del resultado o éxito efectivamente logrado con el objeto contratado, para el patrimonio público, o el interés general, mas no por la simple ejecución de los contratos de provisión de flota adjudicados a través de la LP-001 de 2018.

Cuando la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, contrató a una firma consultora UT SDG-PHR KPMG, quien desarrolló por intermedio de esta, el análisis de las dos licitaciones objeto de la presente auditoria, sin que de esta consultoría se derive ningún vínculo directo con el Distrito Capital que amerite cancelación por este concepto; más aún si se observa que la comisión de éxito no deviene de la firma de los contratos de provisión de flota, no se evidencia soporte que determine cuál va a ser el ahorro del distrito en la compra y financiamiento de estos buses a partir del cual se pudiera establecer el beneficio para el patrimonio público.

De otra parte, cuando se preceptúa que el pago radica en cabeza de los concesionarios de provisión de flota una vez se suscriba el contrato, en virtud de una obligación contentiva en los contratos de provisión de flota, no solo la remuneración proviene de la tarifa, que en últimas es cancelada por los usuarios del sistema, sino que es el propio Distrito quien ha comprometido con vigencias futuras su presupuesto, para garantizar la financiación de la flota a los concesionarios que la proveen, significando con esto que precisamente a través de éstas, se deriva el pago a la financiera, siendo el patrimonio distrital afectado por la cancelación de la comisión de éxito y encuentren sustento en parámetros de mercado y razonabilidad que sean beneficiosos para la administración.

En últimas, siendo una consultoría contratada por la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, quien estructuró los documentos precontractuales de



las licitaciones 001 y 002 de 2018, no es la FINANCIERA quien posee el vínculo contractual con el sujeto de control en virtud de un convenio interadministrativo, por lo cual no fundamenta el éxito de un proyecto en la adjudicación de los contratos de provisión de flota, ni se evidencia la planeación previa de lo que se estructura como ahorro o menor costo para el Distrito que se constituya en un éxito para el patrimonio distrital, que tampoco se vislumbra si se tiene en cuenta que el Distrito es un usufructuario de la flota, no ostenta calidad alguna de propietario, es decir es un mero tenedor y garante para su financiamiento.

Con este actuar, presuntamente se vulneran las reglas jurisprudenciales que se han establecido para la legalidad de la estipulación de la comisión de éxito y se contravienen los principios de la contratación estatal, tales como planeación, transparencia, economía y austeridad del gasto, conforme en los artículos 23, 26, de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL; Ley 734 de 2002 Artículo 48.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., pone de presente la importancia de la FDN en la estructuración de los procesos auditados, atendiendo a su experiencia y trayectoria a nivel distrital y nacional. Sin embargo lo que se plantea por el equipo auditor es la falta de justificación en la determinación e inclusión de la comisión de éxito en los contratos de provisión de flota en favor de la FDN, en el marco de la jurisprudencia del Consejo de Estado, bajo las siguientes reglas: (1) por virtud del principio de planeación para la fijación de una comisión de éxito en los contratos de prestación de servicios que suscriba una entidad pública se debe establecer en los estudios previos la metodología y la escala de límites razonables para determinar la cuantía de la misma con el objeto de responder al principio de conmutatividad;

(2) así mismo, se debe contar con los estudios financieros, económicos y presupuestales, que permitan sustentar y determinar su proyección en tiempo y cuantía, lo que debe quedar incorporado en los pliegos de condiciones y en el contrato, de manera que no se convierta en una obligación indeterminada, no motivada e irrazonable, que pueda afectar el interés público o general, y vulnerar el principio de conmutatividad; (3) para el reconocimiento y la cuantificación de toda comisión de éxito en los contratos de prestación de servicios debe contarse con los



estudios económicos, financieros y de mercado que permitan establecer el valor que pueda representar el resultado o éxito efectivamente logrado con el objeto contratado; (4) el valor de la comisión de éxito comprende tanto el IVA, como los demás impuestos a que haya lugar a cargo del contratista; (5) en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público; (7) no se puede pagar comisión de éxito por fuera de lo estipulado contractualmente; y, (8) presupuestalmente debe estar respaldado el pago de la comisión de éxito para su pago.

Con los argumentos expuestos por la entidad respecto de los beneficios obtenidos con esa determinación, sostiene que trae consigo la celebración de contratos con mayor probabilidad de éxito, que aquellos que se celebran como resultado de deficientes estructuraciones, así como la posibilidad de lograr el cierre financiero desde la presentación de la propuesta por parte de los eventuales oferentes, no se evidencia el beneficio o provecho para el patrimonio público que amerite su determinación y cancelación, de lo que se estructura como ahorro o menor costo para el Distrito que se constituya en un éxito para el patrimonio distrital, que tampoco se vislumbra si se tiene en cuenta que el Distrito es un usufructuario de la flota, no ostenta calidad alguna de propietario, es decir es un mero tenedor y garante para su financiamiento, a lo cual se suma que la estructuración de los procesos fue desarrollado por un tercero consultor seleccionado por la FDN, no siendo esta la entidad que realizó la actividad a ponderar como de éxito para la cancelación de la comisión en los contratos de provisión de la flota.

Se reitera que la FDN no desarrolla en el marco de los convenios directamente a través de su propia estructura logística y administrativa, los documentos precontractuales de las convocatorias auditadas, por lo tanto los principios de cooperación y apoyo institucional entre las entidades no se da, sino verdaderos actos negociales por la prestación de un servicio pactado, y que formaba parte del deber funcional de TRANSMILENIO S.A., como ente gestor del Sistema.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad



3.2.3.14.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. determinó en las licitaciones LP-TMSA-01-2018 y LP-TMSA-02-2018 y los respectivos contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, la figura de acoplamiento como forma conjunta de presentación de propuesta para la adjudicación, la cual no está considerada en el Estatuto de Contratación.

Conforme lo establece el Numeral 20.3, su Numeral 20.3.2. PARTICIPANTES de los estudios previos de la Licitación No. 001-2018, establecía que los interesados podían presentarse a la presente licitación como proponentes acoplados o como proponentes no acoplados. Los proponentes acoplados únicamente podían participar acoplados con el mismo proponente de operación de flota, para todos los lotes de flota para los cuales presentara propuesta y consecuentemente no podían presentarse a un lote de flota como proponente acoplado y a otro lote de flota como proponente no acoplado. b) Participar en más de un proponente acoplado con proponentes de operación diferentes para un mismo lote de flota o para lotes de flota diferentes. c) A un mismo lote de flota como proponente acoplado y como proponente no acoplado. Las propuestas presentadas por quienes de encuentren en el supuesto descrito serían rechazadas.

Se suma a lo anterior, lo preceptuado en los numerales 20.3.2. de los estudios previos de la LP-002-2018, que consagraba dentro de los factores de habilitación jurídicos, que los interesados podían presentarse como proponentes acoplados o como proponentes no acoplados. Los proponentes acoplados solamente podían participar acoplados con el mismo proponente de provisión de flota, para todos los lotes de flota para los cuales presente propuesta y consecuentemente no podían presentarse a un lote de flota como proponente acoplado y a otro lote de flota como proponente no acoplado. b) Participar en más de un proponente acoplado con proponentes de provisión de flota diferentes para un mismo lote de flota o para lotes de flota diferentes. c) A Un mismo lote de flota como proponente acoplado y como proponente no acoplado. Las propuestas presentadas por quienes de encuentren en el supuesto descrito serían rechazadas.

De igual forma, se observa del Numeral 20.3.3 de estos estudios, que un interesado en la presente licitación que haya firmado la carta de presentación de la propuesta bajo la licitación de provisión de flota no podía ser proponente no acoplado en la presente licitación para ningún lote de flota. Las propuestas presentadas por quienes se encuentren en el supuesto descrito en el presente numeral serían rechazadas.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Aunado a lo anterior, en el Numeral 1.6.72 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación LP- TMSA -01- 2018, se establece la definición de propuesta acoplada, así:

1.6.72. “Propuesta Acoplada”. Es la Propuesta presentada por un Proponente Acoplado que se articula con la propuesta que será presentada por el Proponente de Operación Acoplado bajo la Licitación TMSA-LP-002-2018. Estas Propuestas Acopladas no serán objeto del proceso de acoplamiento descrito en los numerales 7.4.2 y 7.4.4 de estos Pliegos. Si el Proponente Acoplado es declarado no hábil bajo la presente Licitación, la propuesta del Proponente de Operación Acoplado con el que presentó Propuesta Acoplada correrá la misma suerte.

Igualmente, en los Pliegos de Condiciones de la licitación TMSA-LP-002-2018 se definió Propuesta Acoplada según Numeral 1.6.68., así:

1.6.68. “Propuesta Acoplada”. Es la Propuesta presentada por un Proponente Acoplado que se articula con la propuesta presentada por el Proponente de Provisión Acoplado bajo la Licitación TMSA-LP-001-2018. Estas Propuestas Acopladas no serán objeto del proceso de acoplamiento descrito en los numerales 7.4.3 (b) a 7.4.5 de estos Pliegos. Si el Proponente Acoplado es declarado no hábil bajo la presente Licitación, la propuesta del Proponente de Provisión Acoplado con el que presentó Propuesta Acoplada correrá la misma suerte.

La entidad como respuesta a las solicitudes de este Equipo Auditor, con contestación de fecha 19 de marzo de la presente anualidad, aclara lo siguiente:

2.13. Conforme lo establece el Numeral 20.3.2. de los estudios previos respecto de los participantes dentro del presente proceso de selección, explicar la dinámica administrativa y los criterios utilizados por la entidad, para la figura del acople y no acople, dentro de la estructura plural y singular, entre los proponentes de provisión y los de operación de la flota. De igual forma aclarar, el rechazo de las propuestas cuándo opera bajo el fenómeno del acople o no acople, en la estructura plural o singular y describir el sustento o soporte utilizado por la entidad para optar por esta figura de participación entre los procesos de provisión y operación de la flota.

Respuesta de la entidad:

“En relación con esta pregunta es importante mencionar que las licitaciones públicas No. TMSA-LP-001-2018 (Licitación de Provisión) y No. TMSA-LP-002-2018 (Licitación de Operación) comprenden procesos de contratación independientes. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta el objeto y alcance de los mismos, así como la finalidad que pretenden satisfacer, los procesos tienen un alto grado de interconexión. En este sentido, teniendo en cuenta que el Concesionario de Operación opera los vehículos que provee el Concesionario de Provisión, se hacía necesaria la creación de un mecanismo que permitiera armonizar las propuestas que se presentaran en ambos



procesos. Siendo la misma, la existencia de proponentes acoplados. Al respecto, los Pliegos de Condiciones de la Licitación de Provisión establecen:

“1.6.68. “Propuesta Acoplada”. Es la Propuesta presentada por un Proponente Acoplado que se articula con la propuesta que será presentada por el Proponente de Operación Acoplado bajo la licitación pública No. TMSA-LP-002-2018. Estas Propuestas Acopladas no serán objeto del proceso de acoplamiento descrito en los numerales 7.4.2 y 7.4.5 de estos Pliegos. Si el Proponente Acoplado es declarado no hábil bajo el presente Proceso Abreviado, la propuesta del Proponente de Operación Acoplado con el que presentó Propuesta Acoplada correrá la misma suerte.

1.6.69. “Propuesta Acoplada Definitiva”. Tiene el significado que se le atribuye en el numeral 7.4.4 de estos Pliegos.”

Es así como los proponentes podían presentarse acoplados a las licitaciones, es decir con una propuesta articulada con la suya, o podían presentarse sin estar acoplados. En el segundo caso, las propuestas debían ser objeto del proceso contenido en los numerales 7.4.2 y 7.4.5 de los Pliegos, por medio del cual las mismas se sometían a un proceso de acoplamiento. En cualquier caso, se aclara que en los procesos de Licitación de Provisión y de Licitación de Operación no se presentaron propuestas no acopladas que debiesen someterse a este proceso.

En segundo lugar, en cuanto al rechazo de propuestas acopladas se trae a colación el numeral 1.6.68 de los Pliegos de Condiciones de Provisión que establece que en caso de que alguna de las dos propuestas (la de provisión acoplada o la de operación acoplada) fuese declarada no hábil, la otra propuesta acoplada correría con la misma suerte. Esta situación se incluyó como causal de rechazo en la medida que dada la articulación de dos propuestas presentadas como acopladas, la suerte de la una la debía correr la otra.

Por último, es importante mencionar que las entidades estatales tienen libertad para configurar los pliegos de condiciones y así mismo de incluir las causales de rechazo que se estimen convenientes para los fines del proceso de contratación. A este respecto el Consejo de Estado ha dicho:

“Quiere con esto destacar la Sala que las causales de rechazo de las propuestas pueden ser legales y por lo mismo generan el efecto del descarte o exclusión de la oferta ope legis, sin necesidad de que se haga referencia a las mismas en el pliego de condiciones; o también pueden las causales de rechazo de las propuestas ser establecidas expresamente por la entidad en el respectivo pliego de condiciones. Lo cierto es que, sea que las causales de rechazo de la oferta emanen directamente de la ley o del pliego de condiciones, en uno y en otro caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permiten deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación y que de soslayarse se comprometería el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación.”³⁴

³⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA (SUBSECCIÓN B). Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ahora bien, respecto del Estatuto de la Contratación Pública, describe en los artículos 6º y 7º, la definición de lo que se conoce como Uniones Temporales y los Consorcios, de igual forma, en el último párrafo del artículo 7º, se establece sociedad con único objeto, así:

“ARTÍCULO 6o. DE LA CAPACIDAD PARA CONTRATAR. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.

ARTÍCULO 7o. DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES. Para los efectos de esta ley se entiende por:

1o. Consorcio:

Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

2o. Unión Temporal:

Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

PARÁGRAFO 1o. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.

(...)

PARÁGRAFO 3o. En los casos en que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los consorcios.”

Se suma a lo anterior, en este Estatuto, el Artículo 32 Parágrafo 2, Inciso 5 de la Ley 80 de 1993, se consagra la otra forma de asociación, la promesa de sociedad futura.



Por tanto, la conformación de estas formas de asociación tiene su respaldo constitucional, en el derecho de asociación (Artículo 38 C.N), libertad de empresa (Art. 333 C.N), en el marco del principio de la autonomía de la voluntad privada, sin que se configure una persona jurídica nueva o diferente e independiente, respecto de los miembros que las integran.

En este sentido, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado, como la de la Corte Constitucional han señalado, de manera uniforme y reiterada, que estas formas de asociación, conformadas con el propósito de presentar conjuntamente una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato con una entidad estatal, no constituyen una persona jurídica diferente de sus miembros individualmente considerados; así pues, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha expresado que *“El consorcio es entonces una forma no societaria de relación o de vinculación de actividades e intereses entre distintas personas que no genera otra persona jurídica, con miras a obtener la adjudicación, celebración y ejecución de contratos, regida por las condiciones que tienen a bien acordar los participantes del consorcio, y por tanto, correspondiente al ámbito de actividad e iniciativa privada, no obstante la responsabilidad solidaria y la penal establecidas en la ley (arts. 7º y 52, ley 80 de 1993)”*³⁵.

Este Equipo Auditor, evidenció que en el marco de estas formas societarias, no se contempla la figura de acoplamiento entre personas naturales o jurídicas, que permitan la presentación de una propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, dicha figura no está reglamentada por el Estatuto de Contratación Pública en consonancia con el significado de lo que se constituye como la definición etimológica de la palabra acoplamiento, que se define como *“acción y efecto de unir dos o más piezas de modo que se ajusten de manera adecuada”* no nace a la vida jurídica con los efectos que sustenten su procedencia legal.

Con este último elemento analizado, se vulnera presuntamente el principio de selección objetiva, transparencia (artículo 24, numeral 5 de la ley 80 de 1993) y el principio constitucional de igualdad (artículo 13 y 209 de la C.N), por cuanto sin evaluar las condiciones particulares de cada uno de los proponentes bajo la figura del acoplamiento, se le atribuyen consecuencias jurídicas que no se generan de la relación de asociación, y de sus condiciones jurídicas, técnicas, administrativas, económicas o financieras, sino de una estipulación administrativa de la entidad contratante bajo criterios de selección también diferentes.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 30 de enero de 1997, radicación número 942.



Es decir, de una condición de asociación (acoplamiento) que no tiene soporte legal en el estatuto de contratación estatal, se deriva una consecuencia jurídica, siendo esta el rechazo de las dos propuestas (Provisión – operación de flota) por el simple hecho de su formación asociativa. Así las cosas, respecto de la igualdad, estaba obligada la Administración Distrital a garantizar para todos los sujetos interesados que se presentaran idénticas condiciones, sin generar restricciones que impidan este ejercicio, como sucede en el presente caso, en las cuales se generaron desventajas para cada uno de los proponentes, a través de la utilización de causales de rechazo, que no se encuentran establecidas por la ley y desconociendo los juicios de razonabilidad y proporcionalidad, así como generando una discriminación no justificada, pues la suerte de uno no debió correr la suerte del otro proponente, para ser rechazada su participación en los presentes procesos de selección.

Como se evidencia, presuntamente la entidad se encuentra desconociendo el principio de legalidad, selección objetiva, transparencia e igualdad en la estructuración de los procesos de selección en los artículos 23, 24, 26, de la Ley 80 de 1993 y los artículos 13, 29 y 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; Ley 489 de 1998, Artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL; Ley 734 de 2002 Artículo 48 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar presentada por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., utilizó la figura del acoplamiento como forma conjunta de presentación de una propuesta para la adjudicación de los contratos de provisión y operación, sin que estuviese consagrada en la ley de contratación estatal, pues la entidad consagró esta forma de asociación trayendo como consecuencia los efectos derivados del proceso de acoplamiento, entre ellos que la declaratoria de no hábil de alguna de las dos propuestas acopladas correría con la misma suerte, lo cual se convertía en el momento de la suscripción de los contratos en un acuerdo entre privados, por parte de dos sociedades dedicadas la una a la provisión y la otra a la operación de la flota.

En el marco del análisis legal realizado por la entidad, respecto de la capacidad para contratar de las propuestas bajo las sociedades con único objeto los consorcios y las uniones temporales, consagrado en los artículos 6º y 7º de la ley 80 de 1993, es mención clara de las personas consideradas capaces para celebrar contratos con



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el estado, los cuales implican la asociación entre dos o más personas en forma conjunta para presentar una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato; lo cual no concuerda con lo evidenciado en el marco de estas formas societarias, no se contempla la figura de acoplamiento entre personas naturales o jurídicas, que permitan la presentación de una propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, dicha figura no está reglamentada por el Estatuto de Contratación Pública en consonancia con el significado de lo que se constituye como la definición etimológica de la palabra acoplamiento, que se define como “acción y efecto de unir dos o más piezas de modo que se ajusten de manera adecuada” no nace a la vida jurídica con los efectos que sustenten su procedencia legal.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.2.3.14.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. suscribió las actas de inicio para la ejecución de los contratos de concesión de Provisión de Flota y de Operación del Sistema TransMilenio, sin que previo a ello se haya efectuado la aprobación por parte de la Entidad la aprobación del Acuerdo entre Privados.

En los contratos de concesión de Operación del Subsistema TransMilenio se estipuló en su Numeral 4.1.4., lo siguiente:

“4.1.4. Para los efectos del numeral 5 del Artículo 15 del Decreto 170 de 2001, compilado por el Decreto 1079 de 2015, la certificación sobre la existencia de los contratos de vinculación de los vehículos que conforman la Flota de propiedad del Concesionario de Provisión se hará a través del Acuerdo Entre Privados.”

Igualmente, los aludidos contratos de concesión de Operación exigieron para la suscripción del Acta de Inicio, entre otros requisitos, lo dispuesto por el Literal g) del Numeral 4.2.2., lo siguiente:

“(g) La no objeción por parte de TMSA del Acuerdo Entre Privados debidamente suscrito entre el Concesionario de Operación y el Concesionario de Provisión.”

De otra parte, en los contratos de concesión de provisión de flota se estipuló en su Numeral 4.1.4. Respecto de la vinculación de los vehículos que constituyen la Flota del Concesionario, lo siguiente:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“4.1.4. Para los efectos del numeral 5 del artículo 15 del Decreto 170 de 2001, compilado por el Decreto 1079 de 2015, la vinculación de los vehículos que conforman la Flota a la Sociedad Concesionaria constituida por el Concesionario de Operación se hará a través del Acuerdo Entre Privados, del cual es parte el Concesionario de Provisión, cuya propuesta fue acoplada con la Oferta del Concesionario de Operación en el marco de las Licitaciones TMSA-LP-001-2018 y TMSA-LP-002-2018.”

Así mismo, los mencionados contratos de concesión de Provisión exigieron para la suscripción del Acta de Inicio, entre otros requisitos, lo dispuesto por el Literal e) del Numeral 4.3.2., lo siguiente:

“4.3.2. Para iniciar la ejecución del presente Contrato se suscribirá el Acta de Inicio siempre que se hayan cumplido los siguientes requisitos:

(e) La no objeción por parte de TMSA del Acuerdo Entre Privados debidamente suscrito entre el Concesionario de Provisión y el Concesionario de Operación. Para estos efectos, el Concesionario de Provisión deberá remitir a TMSA la minuta del Acuerdo Entre Privados dentro de los dos (2) Días Hábiles siguientes a la firma del Contrato para que TMSA se pronuncie dentro de los dos (2) Días Hábiles siguientes (el silencio de TMSA será positivo). Si TMSA formula comentarios a las cláusulas adicionales del acuerdo, el Concesionario de Provisión deberá atender y efectuar los ajustes necesarios y entregar el Acuerdo Entre Privado debidamente suscrito al tercer (3) Día Hábil.”

El 20 de febrero de 2019, el Equipo Auditor solicitó, entre otras solicitudes de información, copia digital de la no objeción por parte de TRANSMILENIO S.A., del Acuerdo Entre Privados debidamente suscrito entre el Concesionario de Operación y el Concesionario de Provisión para cada uno de los mencionados acuerdos según lo dispuesto en los contratos de concesión.

El 25 de febrero de 2019, el Ente Gestor del SITP no presenta copia digital del Acuerdo entre Privados solicitada, respondiendo que la Entidad no presentó observaciones ni solicitudes de ajuste al Acuerdo entre Privados presentado por los concesionarios. Aclara que según sección 4.3.2 Literal (e) del contrato de concesión de provisión, en caso de no efectuar observaciones ni solicitudes de ajuste al Acuerdo, el silencio de TRANSMILENIO S.A. debía ser entendido como positivo.

De la anterior respuesta de la Entidad, se evidencia que la no objeción de parte de TRANSMILENIO S.A. al Acuerdo entre Privados, en relación con los contratos de concesión de Operación, se incumplió al no presentarse evidencia de ello y no



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presentarse explicación para estos contratos. Respecto de los contratos de Provisión, no es aplicable el silencio positivo, por lo cual también se incumplió

Se suma a lo anterior, que el “*acoplamiento de las propuestas*” en los procesos de selección de la presente auditoria, trajo como consecuencia que para la ejecución de los contratos de concesión, se requería la validación por parte de la entidad contratante, del “*Acuerdo entre Privados*”, es decir que la utilización de instrumentos de vinculación de capital privado, para dar inicio a la ejecución, no solo de la existencia de la minuta del acuerdo entre quien provee y opera la flota, sino que este fuese aceptado por TRANSMILENIO S.A., si esta no se pronunciaba al respecto se entendería “*Silencio Administrativo Positivo*”, según se desprende de la lectura del Numeral 4.3.2. de los contratos de provisión de flota.

En este sentido, la determinación de condiciones no preceptuadas en la contratación estatal tales como la figura del acoplamiento y la consecuencia jurídica de la aceptación del acuerdo entre privados por parte de la entidad contratante, en virtud del silencio administrativo positivo para la ejecución del contrato de provisión de flota, se encuentran sin sustento legal que así lo determine. Resulta claro para este Equipo Auditor, que el silencio administrativo positivo es de expresa disposición legal consagrado en el Artículo 84 del C.P.A.C.A., que ante la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos presentados por los administrados se entiende positiva la respuesta de esta, siempre y cuando cumpla con las siguientes características, según lo ha consagrado el Consejo de Estado, así:

“Que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.

- i. Que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo (la regla general es el silencio negativo) y*
- ii. Que la autoridad que tenía la obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo*

legal.”³⁶

Se evidencia, que el sujeto de control, debe por expresa disposición legal, evaluar los acuerdos entre privados proveniente de un estudio previo determinar su aceptación o no, pues no resulta procedente la utilización de la figura jurídica del silencio administrativo positivo, cuando no se cumplen las condiciones establecidas en el Artículo 84 del C.P.A.C.A., ni las características contempladas en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el marco de sus facultades de supervisión y control de los contratos celebrados en virtud de su misionalidad como ente gestor

³⁶ Consejo de Estado- Sección Cuarta -Sentencia de 13 de septiembre de 2017, Expediente. 21514, C.P. Magistrado ponente Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del sistema, compresión esta que coincide con lo expresado por la Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado, antes referida.

Sumado a lo anterior, se observa el Anexo D relativo al Acuerdo Entre Privados, suscrito entre el Concesionario de Provisión y el Concesionario de Operación, en cuyo documento, se determinó como Objeto de éste, lo señalado en su Numeral 2.1.:

“2.1. El objeto del presente Acuerdo es regular los términos y condiciones bajo los cuales el Concesionario de Provisión y el Concesionario de Operación coordinarán la relación que se crea entre ellos por cuenta de la entrega de la Flota por parte de TMSA al Concesionario de Operación, Flota de propiedad del Concesionario de Provisión y que ha sido entregada a TMSA para su uso y explotación. Sin limitar la generalidad de lo anterior, los principales asuntos que serán objeto del presente Acuerdo son: (i) la coordinación de la supervisión del proceso de Alistamiento de la Flota; (ii) la recepción de la Flota por parte del Concesionario de Operación; (iii) el seguimiento por parte del Concesionario de Provisión de las obligaciones de Mantenimiento del Concesionario de Operación durante la ejecución del Contrato de Concesión No. (.); (iv) el manejo de las relaciones con las compañías de seguros que hayan emitido los seguros requeridos por los Contratos de Concesión para cubrir los eventos de responsabilidad civil extracontractual y de reclamación por calidad de equipos; (v) el manejo de las relaciones con el Fabricante y el Carrocero; (vi) las condiciones de gestión de garantías de fábrica y (vi) cualquier modificación al Manual de Mantenimiento.”

Por lo anterior, de los elementos y condiciones pre y contractuales de las licitaciones objeto de evaluación de la presenta auditoria, se deriva la importancia de la evaluación de los contratos de acoplamiento y del acuerdo de voluntades entre los concesionarios de provisión y los de operación de flota y que su sustento carece de condiciones legales para su estipulación, pues como se expresó, la figura del acoplamiento, no se encuentra tipificada como forma de asociación, ni la aprobación del acuerdo entre privados deviene del silencio administrativo positivo para la ejecución de los contratos, en el marco del Artículo 84 Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, con estas conductas se incumple presuntamente los Principios Celeridad, Oportunidad, Responsabilidad, Eficacia y economía, consagrados en el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993, Artículo 142 de la Ley 1437, artículos 29, 116 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 678 de 2011, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2, Artículo 35, Numeral 1 y demás normas concordantes.



Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., no presentó evidencia alguna respecto de la revisión el acuerdo entre privados para determinar su aprobación o no aprobación de los concesionarios que resultaron adjudicatarios en la convocatoria TMSA-LP-002 de 2018. Respecto de los contratos de Provisión, no es aplicable el silencio positivo, por lo cual también se incumplió, cuyo análisis se incluyó por el equipo auditor en desarrollo de la presente observación.

Concluyendo este equipo auditor que no resulta procedente la utilización de la figura jurídica del silencio administrativo positivo, cuando no se cumplen las condiciones establecidas en el Artículo 84 del C.P.A.C.A., ni las características contempladas en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el marco de sus facultades de supervisión y control de los contratos celebrados en virtud de su misionalidad como ente gestor del sistema.

Igualmente, se reitera que el sujeto de control debía por expresa disposición legal, evaluar los acuerdos entre privados derivado de un estudio previo, determinar su no objeción, pues no resulta procedente el argumento de la figura jurídica del silencio administrativo positivo, cuando no se cumplen las condiciones establecidas en el Artículo 84 del C.P.A.C.A., ni las características examinadas en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.2.3.14.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque los concesionarios operadores del Sistema Transmilenio no son propietarios de la flota ni tienen el control total de ésta, como consecuencia de la división en dos procesos de selección la provisión y operación de la flota, generando un posible riesgo para la prestación del servicio masivo de pasajeros en el Distrito Capital.

Conforme lo establece el Decreto 3109 de 1997 “Por medio del cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación”, en su Artículo 8º, define que este se prestará previa expedición de un



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

permiso de operación otorgado mediante concurso, la celebración de un contrato de concesión operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos. (Subrayado fuera de texto).

En este marco normativo, el Artículo 13 del Decreto 3109 de 1997, si bien menciona una serie de actividades a desarrollar en prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros, entre ellas, la operación del sistema, diseño, construcción y /o suministro de equipos, o la ejecución combinada de los anteriores, se establece su adjudicación mediante licitación o concurso público, esta definición se relaciona con lo preceptuado en los artículos 7º y 8º de la mencionada reglamentación, respecto de la habilitación y expedición del permiso de operación, para la prestación de este servicio.

Aunado a lo anterior, conforme lo establece el Decreto Distrital 309 de 2009 en su Artículo 2º, se consagró la adopción del SITP, como eje estructurante del sistema de movilidad de Bogotá, que de acuerdo con el Artículo 5º, como objetivos del SITP, entre otros, como relevantes, se encuentra el establecimiento de un modelo organizacional para la prestación del servicio por parte de los operadores privados junto con la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público.

Así las cosas, consideró TRANSMILENIO S.A., en los estudios previos definitivos publicados mediante Adenda No. 6 en el marco de la LP-001 de 2018, Numeral 1.9. PRECISIONES SOBRE EL ESQUEMA CONTRACTUAL, en los numerales 1.9.2. y 1.9.3., que la contratación de provisión y de operación se llevaría a cabo de forma separada, que difiere del esquema implementado a la fecha, quedando la propiedad de la flota en un agente diferente al concesionario de operación, obedeciendo según lo considera, a lo preceptuado en el Parágrafo del Artículo 13 del Decreto 309 de 2009, en el cual se establece que: “Las empresas operadoras deberán ser propietarias de la flota a su cargo o contar con un esquema que garantice el control total de la misma en los términos definidos en el Pliego de Condiciones”. (Resaltado fuera de texto).

Explica dicha condición, en el Numeral 1.9.4. de los estudios previos, que si bien las empresas operadoras no serán propietarias de la flota a su cargo, contarán con un control total de la misma para desarrollar la prestación del servicio, bajo los términos establecidos en los Pliego de Condiciones de la Licitación de provisión y de Operación, los contratos de concesión derivados de estas y un acuerdo entre los adjudicatarios de los contratos de ambas licitaciones (los “Agentes Privados”), que forman parte como anexo a los pliegos referidos, en concordancia con lo establecido en el numeral 1.9.5., donde se enuncian las características y precisiones del esquema contractual propuesto en los estudios previos.



Concluyendo que, bajo este esquema contractual se adjudicarían los contratos de concesión independientes, unos encargados de poner a disposición del sistema TransMilenio, los vehículos que se vincularían a la operación troncal, mientras que los concesionarios de operación, se encargarían de operar y mantener dichos vehículos, según se consagra por el sujeto de control, cada una de las partes aportará al componente de la operación, en el marco de las justificaciones antes descritas y contenidas en la LP-001-2018.

Lo anterior, concuerda con lo preceptuado por la entidad, en el Numeral 1.1.0 PRECISIONES DEL ESQUEMA CONTRACTUAL de la LP-002-208, en el cual se desarrolla el marco normativo en el esquema de operación de la flota. En este contexto, se consagra de igual forma el sustento normativo proveniente del Parágrafo del Artículo 13 del Decreto 309 de 2009, para justificar lo preceptuado en el Numeral 1.10.4 de los estudios previos de la Licitación TMSA-LP-02-2018, el cual consagra: *“1.10.4. En cumplimiento de la norma en comento, bajo el esquema que se implementará las empresas operadoras no serán propietarias de la flota a su cargo, pero contarán con un control total de la misma para desarrollar la prestación del servicio.”* (Resaltado fuera de texto).

Analizados los elementos contractuales de las LP-001 y 002 de 2018, tales como el “Acuerdo entre privados”, cuya definición se encuentra en el Numeral 1.9.6., mediante el cual se le define como el documento que contiene la relación de derechos y obligaciones existente entre los adjudicatarios de la provisión de flota, frente a los Concesionarios de Operación, así como las condiciones respecto de la forma en que los Concesionarios de Operación realizaran su uso; resulta claro para este ente de control, que sin la facultad proveniente de la titularidad del Derecho de dominio, cuya calidad la ostenta quien provee la flota, resulta inoperante y restringido esta facultad, más aun si la entidad contratante es simplemente un mero tenedor o usufructuario, lo que se transmite es el uso y goce, por tanto frente a fallas relacionadas con la continuidad o calidad del servicio por parte del operador, queda en manos del sujeto de control la terminación anticipada del vínculo contractual, pero la retención de la flota no resulta procedente por no ser propietario de la misma, de lo cual se deriva claramente la restricción del control total de la flota en cabeza de los operadores en contravía de lo estipulado en el numeral 1.9., de la LP-001 de 2018 y numeral 1.10., de la LP-002-2018 que consagran las precisiones del esquema contractual de los estudios previos.

Sumado a lo anterior, no se evidenció la manera como se ejecutará el control total de la flota por parte de los concesionarios operadores, cuando si bien es cierto se previó en los contratos de concesión el Acuerdo Entre Privados, esta colaboración



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

y acto no es suficiente para determinar cómo se desarrollara esa actividad, sin tener la propiedad de la misma por parte del operador, con lo cual no se mitiga el riesgo en la oportunidad, la calidad y características contratadas.

De la definición “*propuesta acoplada*” cuya consecuencia jurídica de la adjudicación es la suscripción del acuerdo entre privados para ejecutar los contratos de concesión, genera un vínculo de dos actividades totalmente disimiles, que lo constituyen la compra y financiamiento de la flota por un lado (Provisión de flota) y otra su operación y mantenimiento (Operación Flota), cuya supuesta convergencia no obedece a la misma necesidad de la entidad, que implique su complementariedad, pues de su compra no se deriva necesariamente su operación, sus condiciones son particulares y generan relaciones contractuales con los privados, fruto de negocios jurídicos, con responsabilidades y riesgos también diferentes, tal y como se evidencia del análisis de los procesos de selección objeto de la presente auditoria.

Lo anterior es ratificado por los mismos estudios previos de la licitación pública TMSA-LP-01-2018, donde en su Numeral 1.9.12 se aclara lo siguiente: “1.9.12. *Por definición legal a los concesionarios les corresponde actuar por su cuenta y riesgo, de lo que se desprende que los adjudicatarios de la presente licitación, deberán disponer de y/o conseguir los recursos financieros requeridos para poner la flota a disposición de TMSA para la entrega de su uso por parte de TMSA a los Concesionarios de Operación.*”

Ahora bien, según lo preceptuado en el artículo 1° del Decreto 111 del 26 de febrero de 2018: “*Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 309 de 2009, en lo relacionado con la prestación del Servicio Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C. y la operación del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario – SIRCI*”, si bien modificó el Artículo 3° del Decreto Distrital 309 de 2009, respecto del régimen aplicable al Sistema Integrado de Transporte Publico, para su acceso y prestación del servicio, en el cual se sostiene que se requiere en todos los casos de la celebración de los “**contratos de concesión u operación**” en el marco de las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Publica Vigente, estipulando que las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad a que se refiere el Artículo 11 de la Ley 336 de 1996 y el Decreto Nacional 3109 de 1997, como parte integrante del proceso de selección que así se estructure, no soporta con esta reglamentación, el fraccionamiento de las actividades a desarrollar por los concesionarios de provisión y el de operación de flota.

Respecto de la necesidad para la prestación del servicio público masivo de pasajeros, contemplando objetos a ejecutar diferentes que no conllevan necesariamente a la estructuración de una cadena de valor dirigida al componente



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de operación del sistema, entiéndase en el componente troncal, como marco de operación de los servicios que circulan sobre los corredores troncales o exclusivos del Sistema.

Por tanto, los concesionarios de operación adjudicatarios en el proceso de selección TMSA-LP-002-2018, no ostentan ni la propiedad y resulta por tanto el control total de la misma, derivado de su uso, sin sustento factico, al no tener el derecho de disposición, incumpliendo presuntamente lo preceptuado en el párrafo del Artículo 13 del Decreto 309 de 2009.

En consecuencia se concluyó por este Equipo Auditor, que al no contar los concesionarios de operación con el control total de la flota, por no tener la responsabilidad de la consecución de la misma, se pone en riesgo la prestación del servicio de transporte masivo, pues derivar una responsabilidad contractual de una relación entre privados, de la cual no se desprende las características de disposición de bienes, sino solo su uso por parte de los operadores, mal podría significar que el uso genera control, pues esta se deriva de la titularidad del Derecho de Dominio y quien la posee es quien provee la flota, ni siquiera la entidad contratante ostenta este Derecho.

Entre tanto el ejercicio de comprobación, inspección o intervención resulta inoperante fáctica y jurídicamente, de difícil cumplimiento en el marco de las facultades administrativas derivadas de las convocatorias públicas mencionadas, sin que la retoma de la flota a desarrollarse por parte del sujeto de control, como elemento del proceso sancionador por incumplimiento en la prestación del servicio, se constituya en una facultad objetiva producto de su tenencia, derivado del marco de la división de las actividades para la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros para el Distrito Capital, entre compra, financiamiento y operación - mantenimiento de la flota.

Por lo anterior, con este actuar de la administración distrital, se desconocen por parte de la Administración Distrital los principios de la contratación estatal, tales como selección objetiva, transparencia, igualdad, responsabilidad, libre concurrencia, moralidad e imparcialidad, igualdad en la estructuración de los procesos de selección en los artículos 23, 24, 26, de la Ley 80 de 1993 y los Artículos 13, 29 y 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, II de los principios de la contratación estatal; Ley 734 de 2002 Artículo 48 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A. con este esquema empresarial en el cual se distribuye en un privado la provisión y en el otro la operación, sin que se derive del ente gestor la titularidad del Derecho de dominio, cuya calidad la ostenta quien provee la flota, resulta inoperante y restringido la facultad del control total de la flota, lo que se transmite es el uso y goce al operador no su control en la operación, en contravía de lo estipulado en el numeral 1.9., de la LP-001 de 2018 y numeral 1.10., de la LP-002-2018 que consagran las precisiones del esquema contractual de los estudios previos de estos procesos de selección, mal podría significar que el uso genera control, pues esta se deriva de la titularidad del Derecho de Dominio y quien la posee es quien provee la flota, ni siquiera la entidad contratante ostenta este Derecho.

Se aclara que desde el punto de vista penal se analizaron los distintos elementos utilizados para el desarrollo de los procesos de selección auditados, en su relación con el objeto planteado, las estipulaciones precontractuales y contractuales para desarrollar el objeto de los contratos de concesión adjudicados respetando las presunciones planteadas en la observación que serán objeto de estudio por parte de las autoridades competentes y son ellas llamadas a determinar las consecuencias legales correspondientes, si la conducta se adecua o no algún tipo penal, no resulta de la competencia de este ente de control si se vulnera el bien jurídico tutelado de la administración pública.

Aunado a lo anterior, es necesario recordar lo estipulado en los Estudios Previos de la Licitación Pública No. TMSA-LP-002-2018, que hacen parte integrante de los pliegos, donde en su Numeral 1.10.7., precisa, entre otros aspectos, que en razón a fallas repetidas que comprometan la continuidad o calidad del servicio, el Ente Gestor del SITP quedaría acreditado para excluir al Concesionario de Operación del sistema y disponer sobre la utilización de los vehículos, toda vez que el Concesionario de Operación no podría retenerlos al no ser el propietario de éstos.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque respecto de los contratos de concesión de operación, TRANSMILENIO S.A. no suministró a la Contraloría de Bogotá D.C. la información sobre el valor de las intervenciones en los patios existentes, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-002-2018 y de los correspondientes contratos de concesión de operación.

El día dos (2) de mayo de 2019, la Contraloría de Bogotá D.C. solicita a TRANSMILENIO S.A., entre otros aspectos, lo siguiente:

“5. En razón a que se está en la etapa contractual, se reitera a la entidad el valor de las obras en cada uno de los patios existentes, indicando además la siguiente información:

- a. Fecha de inicio obras patios existentes.*
- b. Fecha terminación patios existentes.*
- c. Copia digital de las garantías presentadas por los concesionarios con ocasión a las obras en los patios existentes.*
- d. Copia digital del acta de inicio de las obras en los patios existentes.”*

El día diez (10) de mayo de 2019, responde la Entidad al Equipo Auditor lo siguiente:

“TMSA se permite informar que el valor de las obras en cada uno de los patios existentes se encontraba previsto al momento de la estructuración y este ítem se remuneraría vía tarifa, de acuerdo al modelo financiero planteado por el concesionario. Por lo anterior, la información solicitada es de carácter confidencial del proponente. Teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.2.1.8.3. el cual establece:

Artículo 2.2.2.1.8.3. De la publicidad. La entidad contratante deberá garantizar la publicidad de los procedimientos, documentos y actos asociados a los procesos de contratación y precalificación de los proyectos de Asociación Público Privada, salvo el modelo financiero estatal que está sometido a reserva legal.”

Es necesario que este equipo auditor, realice las siguientes precisiones respecto de las asociaciones público privadas, de la siguiente manera:

- 1. El artículo 1º de la Ley 1508 de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones” define las alianzas público privadas, como: “Un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad del nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.”

2. El artículo 2º de la ley 1508 de 2012, consagra respecto del tema de las concesiones que: *“ Las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80, de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas. Las concesiones vigentes al momento de la promulgación de la presente ley se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración.”*, de lo que se extrae que los proyectos relativos al desarrollo de infraestructura deben tramitarse de acuerdo con la ley 1508 de 2012.
3. El Artículo 39 de la ley 1508 de 2012, sostuvo que se derogaban todas las disposiciones que le fuesen contrarias, en particular el párrafo 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, los cuales hacían referencia el primero al procedimiento para la presentación de oferta en contratos de concesión para la construcción de una obra pública y el segundo a la prórroga o adición de concesiones de obra pública.
4. La Resolución DNP 3656 de 20 de diciembre de 2012., establece que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1508 de 2012 y el Decreto Número 1467 de 2012, la utilización del mecanismo de asociación público privada como modalidad de ejecución del proyecto, debe ser justificada por la entidad pública competente, de conformidad con los parámetros definidos por el Departamento Nacional de Planeación.”

Ya en este contexto normativo, se concluyen las siguientes consideraciones, que el Artículo 39 de la Ley 1508 de 2012, no derogó la tipología de concesión como tipo contractual en el marco de convocatorias públicas tales como licitación pública (numeral 4 del artículo 32 de la ley 80 de 1993); ya que al analizar las características de la LP-002-2018, el proyecto a desarrollar a través de la LP-002-2018, no contempla las características preceptuadas en el artículo 2 de la ley 1508; en primer lugar no hace referencia a la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, en segundo lugar no corresponde al desarrollo de obras públicas o de infraestructura como fin único de la contratación, según se desprende del objeto de la licitación, el cual corresponde a la operación del sistema Transmilenio, con actividades relacionadas, tales como el mantenimiento de la flota, la adecuación, operación y mantenimiento del patio de operación asociado.



Ahora bien, en cuanto a la cuantía para esta modalidad de APP, consagrada en el PARÁGRAFO 1o. del Artículo 3 de la ley 1508 de 2012, en lo referente al monto de inversión resulta superior a este requisito consignado en esta normatividad (monto de inversión sea superior a 6.000 SMMLV).

Por tanto, si bien se enuncia en el Artículo 2º de la Ley 1508 de 2012 como esquema posible de contratación bajo APP, las concesiones de que trata el Numeral 4 del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el proyecto planteado por el sujeto de control no cumple con estas condiciones, por tanto resulta aplicable las normas del contrato de concesión contenidas en la Ley 80 de 1993, bajo la modalidad de contratación de Licitación Pública, consagrado en el artículo 30 de este Estatuto Contractual, artículo 2 numeral 1 de la ley 1150 de 2007, Sección 1 Modalidades de Selección - Subsección 1 - Licitación Pública del Decreto 1082 de 2015.

5. Respecto del Decreto 1082 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"* aludido por el sujeto de control, en el cual se menciona el Artículo 2.2.2.1.8.3 *"De la publicidad"* remite al Decreto 1467 de 2012, su artículo 41, en el cual se reglamenta la estructuración y ejecución de los proyectos de asociación público privada tanto de iniciativa pública como privada a los que se refiere en la Ley 1508 de 2012.
6. Atendiendo a lo manifestado por el sujeto de control, respecto a los cuestionamientos relacionados con la información del valor de las obras en cada uno de los patios existentes, en el marco de la LP-002-2018, donde se sostuvo que el modelo financiero planteado por el concesionario es de carácter confidencial, obedeciendo a lo consignado en el artículo 2.2.2.1.8.3 del Decreto 1082 de 2015, se precisa con las aclaraciones planteadas por el equipo auditor, que no nos encontramos dentro de la tipología del esquema de alianzas público privadas, consagradas en la ley 1508 de 2012 sino en el marco de contratos de concesión para la operación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, bajo la modalidad de selección Licitación Pública consagrado en el Estatuto General de la Contratación Pública.

Por lo tanto, el artículo planteado como justificación para la no entrega de la información por parte de TRANSMILENIO S.A., referente al modelo financiero estatal, que se consideró como de reserva legal, fue enmarcado por esa entidad en las disposiciones contenidas en la Sección 4 del Decreto 1082 de 2015 *"De los proyectos de asociación pública de iniciativa Pública"*, articulado



que no resulta aplicable para el presente caso, como se explicó en acápites anteriores.

Se concluye, que la normatividad aplicable, se encuentra descrita en la Sección Segunda – Estructura y Documentos del Proceso de Contratación- Subsección 1- Planeación del Decreto 1082 de 2015, que en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos Previos numeral 4., sostiene:

“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. 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, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. *Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. **Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.***”

De la anterior reglamentación se concluye que, en cuanto a los contratos de concesión, en el marco del valor estimado existe la prerrogativa legal de no publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración, respecto de los documentos precontractuales denominados estudios previos, tal y como se evidencia de la normatividad referida, sin que de ello se derive que estos ostenten la calidad de documentos con reserva legal a la fecha en que este organismo solicitó la información, es decir una vez ya fueron adjudicados los contratos de concesión de provisión y operación de la flota en el marco de las licitaciones tan comentadas a lo largo del presente escrito.

Si bien el modelo financiero lo constituye la descripción y justificación de los supuestos utilizados para el proceso de valoración de la administración respecto del valor del contrato, con especificaciones del modelo, esta información no detenta las características de información reservada, consagrada en la ley de transparencia ley 1712 de 2014.

Así las cosas, el Artículo 19 de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública, establece la excepción de otorgar determinada información por daño a los intereses públicos, razón por la cual la califica de reservada y es por ello que el acceso a la misma podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

expresamente prohibido por una norma legal o constitucional, en la siguientes causales:

1. La defensa y seguridad nacional.
2. La seguridad pública.
3. Las relaciones internacionales.
4. La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso.
5. El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales.
6. La administración efectiva de la justicia.
7. Los derechos de la infancia y la adolescencia.
8. La estabilidad macroeconómica y financiera del país.
9. La salud pública.

Del mismo modo, y según lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, se exceptúan los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Se concluye que la información solicitada por este órgano de control, no ostenta la calidad de reservada, de acuerdo a las condiciones establecidas en el Artículo 19 de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública.

Aquí es necesario precisar que este Ente de Control en desarrollo de la presente auditoría solicitó en dos oportunidades el valor de las obras en cada uno de los patios existentes a realizar por parte de los concesionarios de operación, más no el modelo financiero utilizado al momento de presentar sus respectivas propuestas en el marco de la licitación TMSA-LP-002-2018, por tanto lo que se pretendía, era conocer no solo la estructuración de las condiciones económicas que sirvieron de fundamento para determinar el valor de las intervenciones en los patios existentes en el marco del principio de planeación proveniente de la entidad contratante, respecto del resultado final propuesto por los concesionarios de operación, circunstancia esta que no pudo ser objeto de verificación por las argumentaciones inadecuadas del sujeto de control.

Se suma a lo anterior, que TRANSMILENIO S.A. al no proporcionar a la Contraloría de Bogotá D.C. la información sobre el valor de las intervenciones en los patios existentes, obstruye presuntamente el proceso auditor, sin que la información solicitada se constituyera de carácter reservado, desconociendo las facultades de investigación de los organismos de control fiscal, contenidas en el Artículo 114 de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la Ley 1474 de 2011(Estatuto Anticorrupción), entre otras: “a) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de daño patrimonial al Estado originados en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna y que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado; ... (e) En general, efectuar todas las diligencias necesarias que conduzcan a la determinación de conductas que generen daño al patrimonio público.

(...) PARÁGRAFO 2º. La no atención de estos requerimientos genera las sanciones previstas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993. En lo que a los particulares se refiere, la sanción se tasaré entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

Conforme a lo anterior, en el Artículo 101 de la Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, establece la obligatoriedad, su sanción y las conductas que se constituyan como obstrucción al control fiscal, entre ellas que no se rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal, cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

Por lo anterior, con esta conducta reiterativa el sujeto de control, consistente en la no entrega de la información sobre el valor de las intervenciones en los patios existentes, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-002-2018, se constituye en un desconocimiento del principio de legalidad, transparencia, moralidad, imparcialidad en las actuaciones administrativas en el marco de los procesos contractuales de vital importancia, quedando este órgano de control sin el conocimiento de los estudios previos realizados sobre los cuales se estructuró el modelo financiero mediante el cual se determinó el presupuesto para las intervenciones en los patios existentes, en contravía de lo preceptuado en los Artículos 13, 29 y 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4, artículo 114 de la ley 1474 de 2011, artículo 101 de la ley 42 de 1993, artículo 19 de la ley de transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública, Decreto 1082 de 2015 , ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes.

Análisis de la Respuesta.



Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., debió contar con los valores estimados para las intervenciones de obra pública en los patios existentes de forma planificada al momento de la estructuración, información ésta que no fue proporcionada por el sujeto de control aduciendo su reserva legal

Respecto de la estructuración y estimación de costos atribuida a esta actividad por parte de los concesionarios que resultaron adjudicatarios en el marco de la LP -002 de 2018, de acuerdo con su modelo financiero planteado por estos, resulta más que claro para este equipo auditor su carácter confidencial en el marco de su desarrollo comercial y de empresa, sin embargo la entidad debe poseer un estimativo como resultado de la adjudicación del proceso, que se constituyó en el parámetro económico para el otorgamiento de puntaje y su evaluación correspondiente.

Ahora bien, respecto del Decreto 1082 de 2015, en el cual se menciona el Artículo 2.2.2.1.8.3 “De la publicidad” remite al Decreto 1467 de 2012, su artículo 41, en el cual se reglamenta la estructuración y ejecución de los proyectos de asociación público privada tanto de iniciativa pública como privada a los que se refiere en la Ley 1508 de 2012, se precisa que no nos encontramos dentro de la tipología del esquema de alianzas público privadas, consagradas en la ley mencionada sino en el marco de contratos de concesión para la operación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, bajo la modalidad de selección Licitación Pública consagrado en el Estatuto General de la Contratación Pública, de lo cual se deriva el deber administrativo de contar con los análisis que sirvieron para determinar el valor de las intervenciones en los patio existentes por parte de la entidad contratante, siendo uno de los factores relevantes para la ejecución de los contratos de operación de la flota.

Por tanto, la justificación para la no entrega de la información por parte de TRANSMILENIO S.A., referente al modelo financiero estatal no concuerda con el deber legal de proporcionar a los órganos de control toda la documentación de manera oportuna y diligente, en el marco del Sección Segunda – Estructura y Documentos del Proceso de Contratación- Subsección 1- Planeación del Decreto 1082 de 2015, que en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos Previos numeral 4 respectivo. Finalmente, de la anterior reglamentación se concluye que, en cuanto a los contratos de concesión, en el marco del valor estimado existe la prerrogativa legal de no publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración,



respecto de los documentos precontractuales denominados estudios previos, tal y como se evidencia de la normatividad referida, sin que de ello se derive que estos ostenten la calidad de documentos con reserva legal a la fecha en que este organismo solicito la información, es decir una vez ya fueron adjudicados los contratos de concesión de provisión y operación de la flota, para determinar el valor de las intervenciones en los patios existentes en el marco del principio de planeación proveniente de la entidad contratante, respecto del resultado final propuesto por los concesionarios de operación, circunstancia esta que no pudo ser objeto de verificación por las argumentaciones inadecuadas del sujeto de control, sin que se evidencie a la fecha soporte alguno al respecto, desconociendo las facultades de investigación de los organismos de control fiscal, contenidas en el Artículo 114 de la Ley 1474 de 2011(Estatuto Anticorrupción) y las atribuciones legales contenidas en el Artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.2.3.14.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se tienen acondicionadas las estaciones ni la construcción de los Patios de Operación Nuevos para la operación de la nueva flota, afectando la oportunidad de la prestación del servicio público de transporte masivo de Pasajeros.

El 20 de febrero de 2019 el Equipo Auditor solicitó a TRANSMILENIO S.A., se informara, entre otros aspectos, lo siguiente:

“

1. *Informar cuáles (nombre, troncal) estaciones se deben acondicionar (ampliación de longitud de vagón (incluye adecuación de parada a biarticulado) y requieren vagón bidireccional) para realizar la operación de la nueva flota. Informar para cada estación, cuándo se espera la terminación del acondicionamiento. Presentar copia digital del soporte respectivo.*
 - a. *Informar mediante cuál convenio, contrato de obra se realiza el acondicionamiento de las mencionadas estaciones, especificando objeto, valor, plazo, fecha de inicio y terminación. Presentar copia digital del aludido contrato.*
 - b. *Informar las fechas de entrega de nueva flota por cada concesionario de provisión entregando el respectivo cronograma previsto para la entrega de flota e inicio de operación por cada contrato de concesión.*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. *Informar las fechas de entrega de los Patios para cada concesionario de Prestación Servicio Transporte Público Sistema TransMilenio. ”*

El 22 de febrero de 2019 la Entidad responde a la Contraloría de Bogotá D.C. que el proyecto de ampliación de estaciones, incluye la construcción de nuevos vagones, la ampliación de vagones existentes y la externalización de taquillas, para lo cual presenta mediante cuadro resumen según 4 grupos de estaciones para su ejecución las estaciones que serán intervenidas en cada uno de los contratos del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), mediante el Convenio 020 de 2001 suscrito entre las dos entidades. En este orden de ideas, el IDU ha organizado:

“Grupo 1.1 (MIXTO de 5 estaciones CTO-IDU- 1318 de 2018)

<i>Estación</i>	<i>Tipo de intervención</i>
<i>Calle 80- Av. 68</i>	<i>Nuevo Vagón</i>
<i>Suba-Niza 127</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Suba- Río Negro</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Calle 80- Carrera 47</i>	<i>Nuevo Vagón</i>
<i>Suba- Calle 95</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Fecha fin de obra</i>	<i>04-12-2019</i>

Grupo 1.2 (MIXTO de 9 estaciones CTO-IDU- 1309 de 2018)

<i>Estación</i>	<i>Tipo de intervención</i>
<i>Américas- De la Sabana</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Américas- Carrera 43</i>	<i>Ampliación</i>
<i>NQS- Calle 38 Sur</i>	<i>Ampliación</i>
<i>NQS- Madelena</i>	<i>Ampliación</i>
<i>NQS- Santa Isabel</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Américas- Zona Industrial</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Américas- CDS Carrera 32</i>	<i>Ampliación</i>
<i>NQS- Alquería</i>	<i>Ampliación</i>
<i>NQS- Calle 30 Sur</i>	<i>Ampliación</i>
<i>Fecha fin de obra</i>	<i>17-03-2020</i>

Grupo 2 (21 estaciones CTO-IDU-1495 de 2017)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Estación	Tipo de intervención	Estación	Tipo de intervención
Grupo 1		Grupo 2	
Caracas- Fucha	Ampliación	Suba- San Martin	Ampliación
NQS- Universidad Nacional	Ampliación	Américas- Puente Aranda	Ampliación
NQS-CAD	Ampliación	Calle 80- Polo	Nuevo Vagón
Suba- Gratamira	Ampliación	Suba- Campiña	Nuevo Vagón
Calle 80- Minuto de Dios	Nuevo Vagón	NQS- Av. Dorado	Nuevo Vagón
Caracas- Olaya	Ampliación	NQS- Grl. Santander	Nuevo Vagón
Caracas- Consuelo	Ampliación	Suba- Humedal Córdoba	Ampliación
Suba- TV 91	Nuevo Vagón	Suba- Puente Largo	Ampliación
Caracas- Nariño	Ampliación		
Caracas- Quiroga	Ampliación		
Caracas- Socorro	Ampliación		
NQS-Simón Bolívar	Nuevo Vagón		
NQS- Ricaurte	Ampliación		
Fecha fin de Estudios y diseños	30-04-2019		

Grupo 3- (Mixto 9 estaciones CTO-IDU-1535 de 2018)

Estación	Tipo de intervención
Calle 80- Av. Cali	Nuevo Vagón
Calle 80- Carrera 90	Nuevo Vagón
Suba-Shaio	Ampliación
Caracas Calle 40 sur	Ampliación
Caracas- Restrepo	Ampliación
Calle 80- Boyacá	Nuevo Vagón
NQS- Venecia	Ampliación
Suba- 21 Ángeles	Ampliación
Suba- AV. Boyacá	Ampliación
Fecha fin obra	06-04-2020

”

Igualmente, en su respuesta el Ente Gestor precisa que los estudios, diseños y construcción de las obras de infraestructura del sistema de transporte público son ejecutados por el IDU en adelanto del Convenio 020 de 2001. Aclara que la obligación de TRANSMILENIO S.A. se limita en la fijación de los parámetros



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

técnicos de transporte y necesidades de infraestructura necesarios para la formulación de los proyectos, la expedición de los respaldos presupuestales, así como el pago de los contratos que suscribe el IDU. El IDU, por su parte, de manera autónoma elabora los proyectos desde su pre-factibilidad, contrata los estudios y diseños y lleva a cabo la construcción de las obras. Acorde a lo anterior, informa la Entidad que el IDU será quien comunicará al Equipo Auditor sobre el soporte, valor y cronogramas de ejecución solicitado.

En relación a las fechas de entrega de nueva flota por cada concesionario de provisión entregando el respectivo cronograma previsto para la entrega de flota e inicio de operación por cada contrato de concesión, la Entidad responde mediante el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 40
FLOTA

Patio	Primera Entrega		Segunda Entrega	
	Fecha entrega flota	Fecha Inicio de Operación	Fecha entrega flota	Fecha Inicio de Operación
Calle 80 II	6-jul-19	20-jul-19	14-sep-19	28-sep-19
Tunal II	18-may-19	1-jun-19	14-sep-19	28-sep-19
Norte II	15-jun-19	1-jul-19	28-dic-19	11-ene-20
Usme	28-sep-19	12-oct-19	18-jul-20	1-ago-20
Suba	14-mar-20	28-mar-20	-	
Américas II	16-nov-19	30-nov-19	13-jun-20	27-jun-20

Fuente: Expediente Contractual TMSA-LP-001 y 002 de 2018.

Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

Se evidencia que es necesario efectuar la intervención en cuarenta y cuatro (44) estaciones en las cuales treinta y dos (32) requieren de ampliación y doce necesitan de construcción doce (12) nuevos vagones. Para el Grupo 1 de 5 estaciones las obras se terminan el 4 de abril de 2019 y para el de 9 estaciones las obras se terminan el 17 de marzo de 2020. Así mismo, en el Grupo 2 de 21 estaciones se informó que la terminación de los estudios y diseños sólo será el 30 de abril de 2019. Por su parte, el Grupo 3 correspondiente a 9 estaciones, se precisó que la terminación de las obras será el 6 de abril de 2020.

Igualmente, se observa que la fecha de inicio de operación respecto de la primera entrega de flota comienza el 1° de junio de 2019 y termina el 30 de noviembre de 2019. En relación con la segunda entrega de flota, la fecha de inicio de operación comienza el 28 de septiembre de 2019 y termina el 20 de agosto de 2020.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De otra parte, respecto de la pregunta de la Contraloría según Numeral 2, Patios de Operación Nuevos, TRANSMILENIO S.A. respondió que las fechas previstas para la entrada en operación son las estimadas teniendo en cuenta el grado de maduración de cada proyecto que se pueden modificar por circunstancias de fuerza mayor ajenas a la administración distrital. A continuación, presenta el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 41
PATIOS DE OPERACIÓN NUEVOS, TRANSMILENIO S.A.

Patio	Ubicación	Tipo de uso		Fecha máxima de entrega de Patio	Entrada en operación
Patio Usme II	Cercano a la troncal Caracas sur	Estacionamiento mantenimiento	y	Junio de 2020	Julio de 2020
Patio Américas II	Ampliación Patio Américas	Estacionamiento mantenimiento	y	Octubre de 2019	Noviembre 2019
Patio Calle 80 II	Contiguo Portal 80	Estacionamiento		Enero de 2023	Marzo de 2023

Fuente: Expediente Contractual TMSA-LP-001 y 002 de 2018.
Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

El 1° de abril de 2019, el Equipo Auditor respecto del Anexo 1 de los Estudios Previos de la Licitación TMSA-LP-002-2018, solicita a la Entidad, entre otros requerimientos, lo siguiente:

“2. En el Numeral 4.86 se presenta un cuadro donde se informa que los patios nuevos Norte 2 y Sur 2 que tanto la ubicación y el área están por definir, se solicita lo siguiente:

- a. Explicar por qué la Ubicación se presentó como “por definir” en los estudios previos.*
- b. Explicar por qué el área en Ha se presentó como “por definir” en los estudios previos.*
- c. De tenerse la información de la Ubicación y del área en Ha, informarla adjuntando copia digital del documento soporte.”*

El 5 de abril de 2019, TRANSMILENIO S.A. responde al Equipo Auditor que respecto del Patio Nuevo Norte II, se señaló en el documento su área como “*por definir*”, en consideración a que el predio examinado para el uso como patio troncal Norte, hace parte del desarrollo urbanístico del plan de ordenamiento zonal del norte de Bogotá “*POZ TORCA*”, situación que implicó realizar la armonización con las entidades distritales para el uso de infraestructura de transporte, por lo cual, se consideró que la fecha de entrega de este patio deberá darse en el año 2023.

Por lo anterior, se evidencia que para la operación de la nueva flota del Sistema Transmilenio, no se tienen acondicionadas 42 estaciones de las cuales



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

treinta y dos (32) requieren de ampliación y doce necesitan de construcción doce (12) nuevos vagones, ni la construcción de los Patios de operación Nuevos.

Se incumplen los principios de responsabilidad, coordinación, eficacia y economía señalados en el Artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que la Entidad ha efectuado la respectiva gestión de acompañamiento al proyecto a través de la asistencia a comités de coordinación y solicitudes de información acerca de cronogramas y estado de avance del proyecto, asimismo, TRANSMILENIO S.A., ha reiterado el compromiso adquirido por parte del distrito con relación a la entrega de la zona de estacionamiento y mantenimiento para el mes de octubre de 2019, tal y como ha sido manifestado por medio de las comunicaciones remitidas al IDU; toda vez que el Ente Gestor del SITP, no desvirtúa el hecho que no se tienen acondicionadas las estaciones ni la construcción de los Patios de Operación Nuevos para la operación de la nueva flota, afectando la oportunidad de la prestación del servicio público de transporte masivo de Pasajeros.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.15. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no presenta en el Manual de Interventoría y Supervisión vigente, el procedimiento y el término para la aprobación de los informes de interventoría.

El 15 de marzo de 2019 el Equipo Auditor solicitó a la Entidad el Informe de Interventoría correspondiente al mes de febrero 2019, de conformidad al Contrato 291 de 2018.

El 28 de marzo de 2019, la Entidad entregó copia digital del informe de interventoría solicitado aclarando que éste se encuentra todavía en revisión por parte del Ente Gestor.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 30 de abril de 2019 la Contraloría solicitó a TRANSMILENIO S.A., el Informe de Interventoría mensual correspondiente al mes de marzo de 2019 con ocasión a la ejecución del Contrato 634-2018.

El 2 de mayo de 2019 TRANSMILENIO S.A. remitió al Equipo Auditor lo solicitado, precisando que el informe de interventoría aún no se encuentra aprobado por la Entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 15 de mayo de 2019 el Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá D.C. solicitó a TRANSMILENIO S.A. se le entregaran los informes de interventoría de los contratos de concesión, se informara los días de plazo que tienen las dependencias encargadas de efectuar su aprobación, para lo cual se deberá soportar la respuesta así:

- *Se especifique el Manual de Supervisión e Interventoría donde se precise el Numeral(es) respecto del procedimiento y plazo señalado de aprobación por parte de la Supervisión del respectivo Informe de Interventoría.*
- *Se remita copia digital de los formatos que diligencian las diferentes dependencias encargadas de la supervisión y aprobación de los informes de interventoría, debidamente incluidos dentro del sistema integrado de gestión de calidad de TRANSMILENIO S.A.*

El 17 de mayo de 2019 el Ente Gestor del SITP, respondió que el Manual de Supervisión e Interventoría no presenta el procedimiento ni el plazo señalado de aprobación por parte de la Supervisión del respectivo Informe de Interventoría.

Por tanto, el no contar la entidad con un procedimiento y un término en el respectivo Manual de Supervisión e Interventoría para efectuar la aprobación de los informes de interventoría, no se garantiza la eficacia, la eficiencia y economía de las operaciones ni se facilita la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el cumplimiento de la misión institucional.

Atendiendo a las respuestas de Transmilenio, después de las reiteradas solicitudes de este ente de control, a la fecha demuestran, que los informes de interventoría no se encuentran aprobados, generando falta de oportunidad y celeridad en la entrega de las correcciones a que haya lugar, produciendo situaciones de riesgo insubsanables, incumplimiento de las obligaciones contractuales que podrían afectar el desarrollo normal de la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, se incumple el Artículo 2° de la Ley 87 de 1993 y los Principios de Celeridad, Oportunidad, Responsabilidad y Coordinación, Transparencia, consagrados en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, se comparte la argumentación del sujeto de control respecto a que la Dirección Corporativa está de acuerdo con el hallazgo, por lo cual en este momento se encuentra adelantando la actualización del Manual de Supervisión e Interventoría, en el cual se tendrán en cuenta el procedimiento y plazo para aprobación por parte de la supervisión de los informes de interventoría.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.16. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., con anterioridad a la apertura de la Licitación Pública TMSA-LP-02-2018 y de la selección abreviada TMSA-SAM-21-2018 o de la firma de los contratos de concesión de operación, no contaba con los estudios y diseños de los patios provisionales y existentes.

El 7 de marzo de 2018 TRANSMILENIO S.A. publicó el proyecto de pliego de condiciones de la Licitación Pública TMSA-LP-002 cuyo objeto fue: “*Seleccionar la (s) propuesta(s) más favorable (s) para la adjudicación de hasta seis (6) contratos de concesión, cuyo objeto será "El otorgamiento de una concesión al concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de operación del Sistema Transmilenio, incluyendo el mantenimiento de la flota, la adecuación, operación y mantenimiento del (los) patio (s) de operación asociado(s)".*”

El 6 de junio de 2018, mediante Resolución No. 348, el Ente Gestor del SITP ordenó la apertura y publicación de los pliegos definitivos de la Licitación TMSA-LP-002-2018.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 2 de noviembre de 2018, a través de Resolución No. 675 se adjudicaron las Licitaciones Públicas Nos. TMSA-LP-001-2018 y TMSA-LP-002-2018 adjudicaron las Licitaciones Públicas Nos. TMSA-LP-001-2018 y TMSA-LP-002-2018. Respecto del lote de flota No. 1 correspondiente a las Américas, ninguno de los proponentes que resultaron habilitados, cumplieron con los requisitos para su adjudicación, declarándose desierta su adjudicación.

Entre el 16 de noviembre y el 27 de diciembre de 2018, se suscribieron los seis (6) contratos de concesión para la Operación del Sistema TransMilenio, por un valor total de \$ 5.148.870.2 millones, con un plazo de 10 años y 5 meses, excepto el correspondiente al Lote de las Américas que es de 10 años 10 meses. En este mismo periodo de tiempo, se suscribieron los seis (6) contratos de concesión de Provisión de Flota, por un valor total de \$2.840.552.1 millones, con un plazo de 11 años y 3 meses. El valor total de los contratos de concesión de Operación y de Provisión suman \$7.989.422.3 millones.

Los contratos de concesión de operación estipularon en su objeto además de la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio, el de la ejecución de las Obras e Intervenciones.

En los numerales 9.3., 9.3.1. y 9.3.2. de los contratos de concesión de operación se estipularon sobre las adecuaciones a los Patios existentes las siguientes obligaciones:

“9.3. Adecuaciones de los Patios Existentes

9.3.1. Para la Adecuación de los Patios de Operación Existentes, el Concesionario de Operación deberá entregar al Interventor, con copia a TMSA, dentro de los tres (3) meses siguientes a la suscripción del Acta de Inicio del Contrato, los Diseños Definitivos de Adecuación y el Cronograma de Adecuaciones para que el Interventor pueda hacer seguimiento de la ejecución de las Adecuaciones por parte del Concesionario.

9.3.2. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la entrega de los Diseños Definitivos de Adecuación y del Cronograma de Adecuación de los Patios de Operación Existentes, el Interventor podrá hacer comentarios tanto a los Diseños Definitivos de Adecuación como al Cronograma de Adecuaciones siempre que los mismos estén encaminados a que las Adecuaciones sean ejecutadas en cumplimiento de las especificaciones técnicas aplicables y en los plazos que requiera la Operación y Mantenimiento de la Flota. Si transcurrido dicho plazo el Interventor no realiza comentarios se entenderá que se ha abstenido de hacerlos. El Concesionario de Operación asumirá las consecuencias de ajustar los Diseños Definitivos de Adecuación con los comentarios o sugerencias del Interventor pero en ningún caso se atrasarán los plazos para iniciar la ejecución de las Adecuaciones por cuenta de eventuales ajustes o modificaciones a los Diseños Definitivos de Adecuación.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 20 de febrero de 2019, el Equipo Auditor de la Contraloría pide a la Entidad, entre otras solicitudes, se informe sobre la entrega de los patios a los concesionarios de operación del Sistema TransMilenio.

El 22 de febrero de 2019, TRANSMILENIO S.A. responde respecto de los Patios Temporales lo siguiente:

“Esta infraestructura tiene vocación de temporalidad y se utilizará por parte del Concesionario hasta que TMSA haga entrega del Patio de Operación Nuevo. Los estudios, diseños y construcción de los patios relacionados en el cuadro, estarán a cargo del concesionario de operación:

Patios de Operación Temporal	Patio	Ubicación	Tipo de uso	Fecha de entrega Patio
Calle 80	Patio Temporal Calle 80	Ac 80 No. 96-91	Estacionamiento y mantenimiento.	Entregado
Norte	Patio Temporal Norte	Tr. 94L 80-00 y AC 80 96-08	Estacionamiento y mantenimiento.	Entregado
Tunal-Sur II	Patio Temporal Sur II	Kr. 51 No. 58-49 Sur	Estacionamiento y mantenimiento.	Entregado

El 28 de febrero de 2019, TRANSMILENIO S.A., responde a la Contraloría de Bogotá D.C. una solicitud de información en los siguientes términos:

“iii. Informar las fechas de inicio de las obras, las fechas de terminación y las fechas de entrega para la operación.

Respuesta:

El contrato suscrito con los concesionarios de operación cuenta con (i) una etapa de estudios y diseños (ii) etapa de construcción. En la actualidad se encuentra en ejecución la (i) etapa de estudios y diseños, para posterior inicio de la (ii) etapa de construcción en los siguientes plazos estimados:

Patio de Operación Temporal	Inicio Ejecución Contrato	Terminación Estudios y Diseños	Terminación Construcción
Calle 80	31 de enero de 2019	21 de marzo de 2019	14 de agosto de 2019
Norte	31 de enero de 2019	21 de marzo de 2019	14 de agosto de 2019
Tunal-Sur II	18 de enero de 2019	21 de marzo de 2019	1 de agosto de 2019

iv. Informar los costos estimados de los estudios y diseños de cada uno de los patios temporales.

Respuesta:

Cifras en millones



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Patio de Operación Temporal	Valor Estudios y Diseños
Calle 80	\$ 304.5
Norte	\$ 407.5
Tunal-Sur II	\$ 448.6

Cifras en millones

v. Informar los costos estimados de cada uno de los patios temporales:

Respuesta:

Cifras en millones

Patio de Operación Temporal	Valor Obras e Intervenciones (incluido E y D)
Calle 80	\$ 12.905.2
Norte	\$ 21.372.2
Tunal-Sur II	\$ 38.613.7

vii. Informar con qué recursos se cuentan para el pago de estas obras:

Respuesta:

Los contratos de concesión 691 (Tunal-Sur II), 695 (Norte) y 697 (Calle 80) de 2018 de operación con patio temporal asociado, cuenta con registro presupuestal así:

Cifras en millones

Patio de Operación Temporal	Valor Obras e Intervenciones (incluido E y D)	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
Calle 80	\$ 12.905.2	201806-2040 de TMSA
Norte	\$ 21.372.1	201806-2039 de TMSA
Tunal-Sur II	\$ 38.613.7	201806-2038 de TMSA

”

El 16 de mayo de 2019, en repuesta al Equipo Auditor, TRANSMILENIO S.A. presenta mediante el siguiente cuadro la distribución de patios asignados en los contratos de concesión de operación suscritos resultado de la licitación TMSA-LP-02-2018 y la selección abreviada TMSA-SAM-21-2018:

“

Lote	Concesionario de Operación	No. Contrato	Patio Existente	Patio Nuevo	Patio Temporal
1	Capitalbus S.A.S.	754 de 2018	Américas	Américas II	
2	Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Calle 80 S.A.S.	697 de 2018	Calle 80	Calle 80 II	Temporal Calle 80
3	Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Norte S.A.S.	695 de 2018	Norte	Norte II	Temporal Norte



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lote	Concesionario de Operación	No. Contrato	Patio Existente	Patio Nuevo	Patio Temporal
4	Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Suba S.A.S.	693 de 2018	Suba		
5	Bogotá Móvil Operación Sur S.A.S.	691 de 2018	Tunal	Sur II	Temporal Sur II
6	Somos Bogotá Usme S.A.S.	688 de 2018	Usme	Usme II	

Por lo descrito anteriormente, se observa que el ente gestor del SITP, previo a la apertura de la Licitación Pública TMSA-LP-02-2018 y del proceso de selección abreviada TMSA-SAM-21-2018 o de la firma de los contratos de concesión de operación, no tenía los estudios y diseños de los patios existentes y provisionales, evidenciándose la falta de información objetiva, clara y completa, situación que pone en riesgo la realización de una selección objetiva, e impide que no se pueda inducir en error a los proponentes y contratistas.

Por lo anterior, se incumple el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 que estipula lo siguiente:

“Artículo 87. Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.”

Igualmente, no se cumplen los principios de celeridad, oportunidad, responsabilidad, coordinación y transparencia, consagrados en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, no se



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que la TRANSMILENIO S.A. tenía los estudios de ingeniería al momento de publicación de los pliegos definitivos, cierre de la licitación pública y adjudicación de los contratos de concesión de operación; toda vez que el Ente Gestor del SITP no desvirtúa el hecho de que no contaba con los estudios y diseños de los patios provisionales y existentes con anterioridad a la apertura de la Licitación Pública TMSA-LP-02-2018 y de la selección abreviada TMSA-SAM-21-2018 o de la firma de los contratos de concesión de operación.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.14.17. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., con ocasión a la suscripción del Acta de Inicio del contrato de concesión de Provisión de Flota No. 690 de 2018, transgredió principios de la actuación y contratación administrativa.

El 16 de noviembre de 2018, se suscribió entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad BMP SUR S.A.S. el Contrato de Concesión No. 690 el cual estableció como objeto el siguiente:

“4.1.1. El presente Contrato de Concesión tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.”

El Contrato 690 de 2018 en el Numeral 3.3. Definió “Acta de Inicio del Contrato” así:

“Es el documento que suscribirán TMSA y el Concesionario de Provisión para efectos de dar inicio a la ejecución del presente Contrato y a la Etapa Preoperativa del mismo, previa verificación de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

los requisitos establecidos para ello en este Contrato, en especial en la Sección 4.3.2 del presente Contrato.”

Igualmente, en su Numeral 4.3.2. Se determinó lo siguiente:

“Para iniciar la ejecución del presente Contrato se suscribirá el Acta de Inicio siempre que se hayan cumplido los siguientes requisitos:

...

(d) La suscripción por parte de TMSA del Contrato de Interventoría, salvo que TMSA haya decidido ejercer directamente la supervisión del Contrato, de manera temporal o definitiva.”

De otra parte, el Manual de Supervisión e Interventoría de 24 de noviembre de 2014, Código M-SJ-002, Versión 2, en su Numeral 12.2. *Funciones Dimensión Administrativa,*

. Verificar para la suscripción del acta de inicio del contrato, que las garantías constituidas y aprobadas cumplan con la suficiencia teniendo en cuenta la fecha de iniciación, con las condiciones exigidas y solicitar al contratista su respectiva modificación, cuando haya lugar a ello.

. Suscribir y realizar todas las actuaciones que se requieran y que sean propias de la ejecución del contrato, así como incluir las requeridas en el sistema ERP. Deberá suscribir con el contratista las siguientes actas en los casos que aplique, entre otras, en las fechas exactas en que se produzcan los hechos a que se refieren, según la tipología contractual:

- ✓ Acta de inicio.*
- ✓ Acta de recibo total o parcial del contrato*
- ✓ ...*

Las actas de inicio de los contratos de concesión de provisión se suscribieron por la Gerente General de TRANSMILENIO S.A. y los representantes legales de la Interventoría Consorcio CJS y de los concesionarios de provisión, entre el 17 de enero y el 7 de marzo de 2019, excepto la correspondiente al contrato de concesión No. 690 la cual fue suscrita el 28 de diciembre de 2018.

- a) El Acta de Inicio del Contrato de Concesión No. 690 de 2018 no fue suscrita por el Interventor del contrato de concesión.

El 21 de noviembre de 2018 se suscribe el Contrato de Interventoría No. 707 el cual tiene como objeto: *“CONTRATAR LA INTERVENTORÍA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ECONÓMICA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA, DE SEGUROS, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, SOCIAL, OBRA CIVIL Y MEDIO AMBIENTAL DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DERIVADOS DE LOS PROCESOS LICITATORIOS No. TMSA-LP-01 DE 2018 Y No. TMSA-LP-02 DE 2018.”*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De conformidad a lo presentado en la Plataforma SECOP II, el Contrato de Interventoría 707 de 2018 inició el 27 de noviembre de 2018.

El 28 de diciembre de 2018 se suscribe el Acta de Inicio del Contrato No. 690 entre el Apoderado de BOGOTÁ MÓVIL PROVISIÓN SUR S.A.S. y el Subgerente Económico, el Subgerente de Atención al Usuario y Comunicaciones, el Subgerente Técnico y de Servicios, la Subgerente Jurídico (E) y el Subgerente de Desarrollo de Negocios.

Teniendo en cuenta que la mencionada acta de inicio del contrato de concesión no fue suscrita por el Interventor, se incumple lo dispuesto por el Manual de Supervisión e Interventoría de 24 de noviembre de 2014, Código M-SJ-002.

Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, no se comparten las argumentaciones planteadas por el sujeto de control respecto a que para la fecha del Acta de Inicio del Contrato 690 de 2018, ya se había adjudicado y celebrado el contrato de interventoría, el mismo no había iniciado su ejecución; toda vez que el Ente Gestor del SITP no desvirtúa lo observado por este Ente de Control, toda vez que no se evidenció el acto administrativo donde la Entidad TMSA haya decidido ejercer directamente la supervisión del Contrato, de manera temporal.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

- b) La afirmación de TRANSMILENIO S.A. en el Acta Mensual de Pago por Servicios de Interventoría No. 01-2015 donde asevera que el Acta de Inicio del Contrato de Concesión 690-18 se suscribió el 18 de diciembre de 2018, por la interventoría, TRANSMILENIO S.A. y BMP SUR S.A.S., no es cierta.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 21 de marzo de 2019, se suscribió por los directores Técnico de BRT, Modos Alternativos, Seguridad y TICS, los subgerentes Técnico y de Servicios, Atención al Usuario y Comunicaciones, Económico por parte de TRANSMILENIO S.A. y la Interventoría Consorcio CJS, el Acta Mensual de Pago por Servicios de Interventoría No. 01-2019.

En su Numeral 8.4 EN RELACIÓN CON LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO, Literal e: *“Proyectar y suscribir conjuntamente con los Concesionarios Objeto de Interventoría y TMSA, según corresponda, las actas e informes previstos en los Contratos Objeto de Interventoría y aquellas que se deriven de la ejecución del presente Contrato”* En Observaciones se afirma que el 18 de diciembre de 2018 la interventoría suscribió junto con TRANSMILENIO S.A. y BMP SUR S.A.S. el acta de inicio del Contrato de Concesión 690-18

Evaluada por el Equipo Auditor la anterior aseveración del Ente Gestor del SITP, se concluye que no es cierta, teniendo en cuenta que el Acta de Inicio del Contrato de Concesión No. 690 se suscribió el 28 de diciembre de 2018 entre el Apoderado de BMP SUR S.A.S. y TRANSMILENIO S.A.

Por lo anterior, no se cumplen los principios de celeridad, eficacia, responsabilidad, coordinación y economía consagrados en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta.

En el Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, respecto de lo observado por la Contraloría de Bogotá D.C., no se evidencia respuesta.

Una vez presentada la valoración de las respuestas entregadas por el sujeto de control al informe preliminar, el equipo auditor por unanimidad, ratificó la presunta incidencia disciplinaria, mientras que la incidencia penal, por decisión de Comité Técnico fue desestimada.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.3.14.18. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse suscrito las actas de recibo de los estudios y diseños de los contratos de concesión de operación con patios temporales para intervención, transcurrido más de mes y medio, no se habían suscrito las actas de inicio de las obras de los contratos 695 y 697 de 2018.

El 8 de marzo de 2019, se suscribe el Acta de Recibo de Estudios y Diseños del Contrato de Concesión No. 691 de 2018 por parte del Gerente de Proyecto del Consorcio CJS INTERVENTORES y el representante del Concesionario BMO SUR S.A.S. En la mencionada acta de recibo, la Interventoría observa respecto del producto Estudios ambientales y Seguridad y Salud en el Trabajo que el Manual Ambiental de obra se acepta parcialmente. Así mismo, precisa que el Concesionario todavía no ha dado respuesta a las observaciones de los especialistas de las áreas ambiental, forestal, biótica, SST.

Igualmente, el 21 de marzo de 2019, se firma el Acta de Recibo de Estudios y Diseños del Contrato de Concesión No. 695 de 2018 por parte del Gerente de Proyecto del Consorcio CJS INTERVENTORES y el representante del Concesionario SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 NORTE S.A.S. En esta misma fecha, se suscribe el Acta de Recibo de Estudios y Diseños del Contrato de Concesión No. 697. Se debe señalar que, en ambas actas de recibo, la Interventoría respecto de los productos Gestión Social, Cronograma y Presupuesto y precios unitarios, observa que éstos están en revisión por parte del especialista de la Interventoría.

El 6 de mayo de 2019, en respuesta a una solicitud de información del Equipo Auditor sobre las actas de inicio de obra, TRANSMILENIO S.A. informa que las relativas a las de los contratos 695 y 697 de 2018 la Interventoría no ha dado su aval, razón por la cual no se han suscrito las mencionadas actas. Respecto del acta de inicio de obra del Contrato 691 de 2018, la Entidad aclara que la Interventoría todavía no se la ha enviado.

El 9 de mayo de 2019, TRANSMILENIO S.A. remite a la Contraloría copia digital del Acta de Inicio de Obra del Contrato de Concesión 691 de 2018. En ésta se evidencia por parte de este Equipo Auditor que, pese a las observaciones efectuadas en el Acta de Recibo de los Estudios y Diseños el 8 de marzo de 2019, la fecha de suscripción del Acta de Inicio de Obra corresponde al día siguiente, 9 de marzo de 2019.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, pasados un mes y medio de haberse suscrito las actas de recibo de los Estudios y Diseños de los contratos de concesión 695 y 697 de 2018, todavía no se habían suscrito las actas de inicio de obra.

Por lo anterior, se incumplen los principios de celeridad, oportunidad, responsabilidad y coordinación, consagrados en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993.

Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2019EE13974 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2019-16025 del 14 de junio de 2019, respecto a que *“la Interventoría frente a los estudios y diseños, se solicitó un plazo de cura para los dos contratos de concesión, mediante el cual se requiere al concesionario subsanar un posible incumplimiento contractual, solicitud que fue debidamente notificada por parte de TRANSMILENIO S.A. el 3 de mayo del año en curso...”*, no desvirtúa lo observado por este Equipo Auditor en relación con haberse firmado las actas de recibo de los estudios y diseños de los contratos de concesión de operación con patios temporales para intervención, pasado más de mes y medio, no se habían suscrito las actas de inicio de las obras de los contratos 695 y 697 de 2018.

Por lo anteriormente expuesto, según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.15. Contrato Prestación de Servicios 641 de 2018.

El contrato No. 641 de 2018, de conformidad con lo expuesto en el portal SECOP II, se suscribió el día 24 de septiembre de 2018, entre TRANSMILENIO S.A., y la firma FSG SERVICIOS LEGALES CORPORATIVOS S.A.S, identificada con el NIT:900.676.849, en la modalidad de contratación directa, tipo prestación de servicios, el cual tiene por objeto: *“Contratar los servicios profesionales para ejercer la representación y defensa judicial, integral, especializada y técnica de TRANSMILENIO S.A, en el trámite del proceso arbitral convocado cuyo objeto de reclamación es el Desequilibrio Económico por parte de la sociedad concesionaria del servicio de transporte de pasajeros CONSORCIO EXPRES S.A.S., ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.”*, El plazo de ejecución del contrato se estima por el término aproximado de cinco (5)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

meses o hasta agotar el presupuesto asignado, por un valor de \$377.millones, suma que incluye el IVA legal vigente y todos los costos directos e indirectos, así como los impuestos y demás gastos a cargo del contratista.

El contrato inicia el día 28 de septiembre de 2018, fecha en que se suscribe el Acta de Inicio. La fecha de terminación inicial es el día 27 de febrero del 2019.

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad, PAD 2019, que se ejerce sobre TRANSMILENIO S.A., a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP II, se examinó la información que soporta la ejecución contractual, en observancia de las obligaciones contractuales, y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos. Del mismo modo, se analizó la información suministrada por el ente sujeto de control, como respuesta al requerimiento realizado por el equipo auditor el 24 de abril de 2019 mediante correo electrónico institucional, la cual fue aportada el día de 30 de abril de los corrientes, por el mismo medio.

Verificadas las fuentes precitadas se tiene que el avance de la ejecución contractual es nulo, y en consecuencia no se han efectuado desembolsos de recursos. En estos términos responde TRANSMILENIO S.A. sobre este tema: *“En la medida en que a la fecha no se han hecho pagos asociados a este contrato, no se han elaborado los mencionados informes de supervisión o certificados de cumplimiento.”*

También se verificó el 30 de abril de 2019 en el portal SECOP II, encontrándose que en la ejecución de contrato no se muestran avances y lo mismo ocurre con el avance financiero.

En conclusión, tanto en las respuestas dadas por el sujeto de control (soporte físico) como en la información reportada en el portal SECOP II (soporte electrónico), muestran que no ha habido avances en la etapa contractual del contrato 641 de 2018.

Según lo informó TRANSMILENIO S.A., en la ficha de conciliación³⁷, respecto al proceso arbitral No. 2017-05360, cuya demanda fue presentada por CONSORCIO EXPRESS S.A.S., el 24 de agosto de 2017, el contratista FSG SERVICIOS LEGALES CORPORATIVOS S.A.S., radicó contestación de la demanda el día 13

³⁷ FICHA TÉCNICA DE CONCILIACIÓN. TRANSMILENIO S.A. No. Ficha: 704 Tipo de Mecanismo Alternativo de Solución de Conflicto: CONCILIACIÓN JUDICIAL Responsable de la Ficha: FERNANDO SILVA GARCIA Fecha de fijación audiencia: 2019-01-24 Fecha de audiencia: 2019-02-28 Fecha Comité de Conciliación: 2019-02-25 Aplicación de política: NO - PROCESO VINCULADO Número de proceso: **2017-05360** Tipo de proceso: TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO Fecha de los hechos: 2017-09-05 Despacho Actual: CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ Magistrado: MIGUEL HERNANDO GONZALEZ RODRIGUEZ, CAMILO CALDERON RIVERA Y HERNAN GUILLERMO ALDANA DUQUE.



de marzo de 2019, cumpliendo con una de las obligaciones establecidos en el contrato por parte del contratista.

Al verificar la forma de pago del contrato en comento, se lee que el primer pago se efectuará una vez se conteste la demanda: *“El pago se hará, según el monto establecido para cada una de las actuaciones del proceso arbitral, de la siguiente forma:*

*- **Un Treinta por ciento (30%) una vez se conteste la demanda.** Para este pago el contratista aportará la copia de los documentos citados.(...)”* Resaltado fuera de texto

Al contrastar entonces la forma de pago contra la entrega de productos, se evidencia que a pesar de que el contratista ya radicó la contestación de la demanda como uno de los productos establecidos en el contrato, cumpliendo con una de las obligaciones contractuales, la Empresa no ha elaborado ni presentado los informes de supervisión o certificados de cumplimiento que den cuenta del avance en la ejecución contractual, y por tanto no se ha realizado ningún pago.

Lo anterior trasgrede, entre otros, la obligación de la supervisión contractual contenida en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, y que define *“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la Entidad Estatal, cuando no se requieren conocimientos especializados.”* Esta obligación recae sobre las entidades públicas, y va dirigida a la correcta ejecución del objeto contratado.

Lo anterior es replicado en el MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA, expedido por la Empresa el 24 de noviembre de 2014, en el que se exige a los supervisores *“la correcta vigilancia y control de la ejecución de los contratos celebrados por TRANSMILENIO S.A.”*

La supervisión además tiene como fin, de conformidad con el artículo 83, precitado, *“proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual”.*

Como se evidencia, con la omisión de las obligaciones por parte del supervisor del contrato, se están transgrediendo los principios de las actuaciones contractuales y de transparencia consagrados en los artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993; así como los principios de Legalidad, Celeridad, Oportunidad, Moralidad Administrativa, Transparencia, Publicidad, Eficacia, Economía, consagrados en el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones. De igual manera se afectan las finalidades de la función administrativa contempladas en los artículos 3 y 4 de la Ley



489 de 1998; los deberes de los servidores públicos señalados en la Ley 734 de 2002, y en general lo que señalen las demás normas concordantes y aplicables.

3.2.3.16. Contrato Prestación de Servicios 287 de 2018.

Contrato de suministros suscrito con la firma Unión temporal Gestión Documental, para Adquirir, configurar e implantar una solución tecnológica para el sistema de gestión documental de TRANSMILENIO S.A. que incluya entre sus componentes un CMS (gestor de contenido) y un BPM (Gestión de procesos de negocio) debidamente integrados, que cumpla con estándares internacionales y la normatividad vigente, con acta de inicio el 4 de mayo de 2018, por valor de \$3.584.6 millones, fecha de terminación el 3 de mayo de 2019, durante un lapso de 12 meses, con un valor pagado de \$2.222.5 millones y pendiente de pago por valor de \$1.362.2 millones, tuvo una adición suscrita el 16 de diciembre de 2018, por un valor de \$33 millones, que fue solicitada para atender los requerimientos técnicos complementarios de hardware y software para la operación del Sistema, por un valor total de \$3.617.6 millones y se realizaron cuatro modificaciones en fechas de pagos y en los plazos de entrega de los productos finales.

3.2.3.16.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por las deficiencias en la aplicación del principio de Planeación en la etapa precontractual, denotando improvisación en la ejecución del contrato, por cuanto a pesar de tener una duración de doce meses, se realizaron cuatro (4) modificaciones entre otras cosas para adicionar la suma de \$33 millones, sin aprobación y otra para prorrogarlo por dos meses, sin la debida justificación y sin el lleno de los requisitos legales establecidos en el Estatuto de la Contratación Pública.

Como resultado de la evaluación de este contrato se logró establecer en primer lugar, el incumplimiento de lo señalado en la cláusula SEPTIMA: FORMA DE PAGO.- Transmilenio s.a. pagará (según el texto del contrato), de la siguiente forma:

- Un primer pago por el treinta por ciento (30 %) del valor total del contrato y aceptación a la entrega y aceptación de los entregables señalados en los numerales 16.4.1, (Plan de trabajo) 16.4.2, (Software de gestión documental) 16.4.3, (Mínimo Cien (100) certificados de firma digital) 16.4.4 (Mínimo Cincuenta mil 50.000 estampas cronológicas de tiempo) y 16.4.5, (Documento de Diagnóstico) correspondientes a: “Entregables principales” definidos en el presente documento.
- Un segundo pago por el quince por ciento (15%) del valor total del contrato a la entrega y aceptación de los entregables señalados en el numeral 16.4.6



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

correspondiente a “Entregables principales- Carta de licenciamiento a perpetuidad” definidos en el presente documento.

- Un tercer pago por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato a la entrega y aceptación de los entregables señalados en los numerales 16.4.7 y 16.4.8 correspondientes a “Entregables principales- Software instalado definidos en el presente documento.
- Un cuarto pago por el diez por ciento del valor del contrato a la entrega y aceptación de los entregables señalados en el numeral 16.4.9, (Software instalado) correspondiente a “entregables principales” definidos en el presente documento.
- Un quinto y último pago por el veinticinco por ciento (25%) del valor del contrato a la entrega y aceptación de los entregables señalados en los numerales 16.4.10 al 16.4.16, correspondientes a “Entregables principales- Software de gestión documental- archivos de configuración, programas-Imágenes informe de capacitación-actas de reuniones- Manual del usuario”.

Para constatar el cumplimiento de lo pactado, se procedió a diligenciar acta de visita fiscal el día 19 de febrero de 2019, en la Dirección TIC’s de Transmilenio, donde se evidenció presunto incumplimiento a lo señalado en la citada cláusula séptima del contrato, así:

1. De acuerdo con la modificación No.1 se cambiaron los porcentajes de pago y el orden para las entregas de los productos de acuerdo con lo señalado en el siguiente cuadro:

Cuadro 42
MODIFICACIONES EN ORDEN DE ENTREGA Y VARIACION PORCENTUAL DE LOS ENTREGABLES

Cifras en millones

No. ENTREGABLE	NOMBRE ENTREGABLE	ORD PAC	% pactado	ENTREGABLE MODIFICADO	ORD MOD	% pac	PAGO REALIZADO	%	ESTADO
16.4.1	Plan de trabajo	1	30	Plan de trabajo	1	3%	\$23.534	1	FACTURA 1
16.4.2	Software gestion documental	1		Instalación Software gestión documental en Ambientes Desarrollo y Pruebas	2	6	\$215.078	6	FACTURA 2
16.4.3	100 certificados con firma digital	1		50.000 estampas de firma cronológica	4	3		0	PENDIENTE PAGO 4
16.4.4	50.000 estampas de firma cronológica	1			4			0	PENDIENTE PAGO 4
16.4.5	Documento Diagnostico	1		Software gestion documental	2	18	\$645.236	18	FACTURA 2
16.4.6	Carta de licenciamiento a perpetuidad	2	15	Carta de licenciamiento a perpetuidad	1	15	\$621,702	15	FACTURA 1
16.4.7	Software instalado	3	20	Software instalado en ambiente de pruebas: procesos transversales	3	20	\$358.464	10	FACTURA 3
16.4.8		3			3		\$358.464	10	FACTURA 3



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. ENTREGABLE	NOMBRE ENTREGABLE	ORD PAC	% pactado	ENTREGABLE MODIFICADO	ORD MOD	% pac	PAGO REALIZADO	%	ESTADO
16.4.9		4	10	Software instalado en ambiente de pruebas: procesos especiales	4	10	\$358.465	10	PENDIENTE PAGO 4
16.4.10 al 16.4.16	Software Gestion documental	5	25	Software Gestion documental	5	25		0	PENDIENTE PAGO 5
TOTAL			100				\$2.580,90		

Fuente: información suministrada por la Dirección de TICS-TRANSMILENIO.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

2. En segundo lugar, se autorizó una adición de \$33 millones, aprobado para atender los requerimientos técnicos complementarios de hardware y software para la operación del Sistema, así como la arquitectura propuesta para la implementación del mismo, costos que debió asumir el contratista de acuerdo con lo señalado en los estudios previos en el numeral 3. “Garantizar el cubrimiento del 100% de los gastos que ocasione la ejecución del contrato”.

3. Ahora bien, en cuanto al sustento técnico, jurídico, económico y financiero que soporta la justificación para modificar el contrato, en virtud de la supervisión del mismo, se evidencia que solo se realizó por parte del sujeto de control, a través de un formato de solicitud de modificación contractual, el cual fue aprobado por el contratista, sin que conste en este la firma del supervisor de contrato y sin el lleno de los requisitos legales; por cuanto no se presentó evidencia de su aprobación con el análisis correspondiente.

De lo contrario, en la solicitud de modificación del contrato, se da como justificación lo siguiente: “Es importante señalar que esta información no era previsible toda vez que estaba sujeta al software que suministrara el contratista que resultara adjudicado. De otra parte, para efectos de digitalización, a la fecha la entidad cuenta con equipos suministrados en calidad de arrendamiento por el proveedor del sistema Royal, el cual actualmente registra la imagen digital de los documentos recibidos en ventanilla de correspondencia. Una vez entre en operación la nueva solución de gestión documental del presente contrato, no se dispondrá de los equipos arrendados por cuanto la nueva solución requiere disponer de todos los elementos complementarios adecuados que se integren a la misma, para la plena operación de la ventanilla de correspondencia y archivo físico”.

4. De igual manera, según lo preceptuado en los estudios previos, se dieron a conocer los LINEAMIENTOS PARA DILIGENCIAMIENTO DE LA TABLA DE RIESGOS PREVISIBLES, entre ellos los “Riesgos Tecnológicos: son los derivados de fallas en los sistemas de comunicación de voz y de datos, suspensión de servicios públicos, nuevos desarrollos tecnológicos o estándares que deben ser tenidos en cuenta para la ejecución del contrato, obsolescencia tecnológica que según estos estudios tienen como fin asignar a cada Riesgo una calificación en términos de impacto y de probabilidad, la cual permite establecer la valoración de los Riesgos identificados y las acciones que se deban efectuar”, lo cual al parecer



no fue tenido en cuenta; de igual forma, según el Manual de Contratación adoptado mediante el Acuerdo 03 de 2013 *“Por la cual se adoptan los manuales de Contratación e interventoría de TRANSMILENIO”*, el numeral 15. elaboración de estudios previos. *“Los estudios previos deberán tipificar los riesgos que puedan presentarse en el proceso de Contratación, con el fin de cuantificarlos y señalar el sujeto contractual total o parcialmente la ocurrencia de la circunstancia prevista en caso de presentarse, o la forma en que se recobrara el equilibrio contractual, cuando se vea afectado por la ocurrencia del riesgo”*.

5. Según los estudios previos finales que consagran las Obligaciones Generales del Contratista, señaladas en el literal G. numerales subsiguientes, se acordó: *“10. Asegurar que desde el día de la suscripción del Acta de inicio del Contrato y hasta la terminación del mismo, su personal y el software y la infraestructura disponible cumplan los requerimientos mínimos exigidos contractualmente”* y el numeral 13. *“El contratista deberá gestionar y/o tramitar los permisos y demás acciones necesarias a que haya lugar para el cumplimiento del contrato, así como, garantizar el cumplimiento de todos los requisitos legales para el desarrollo de cada una de las actividades. En cada caso el costo de los trámites y permisos que se requieran serán de exclusiva responsabilidad del contratista”*.

6. Adicionalmente, dentro de las consideraciones tenidas en cuenta para la suscripción del contrato, fueron señaladas las siguientes:

- Que el apoyo informático de la gestión documental en TRANSMILENIO actualmente existente proviene de un software recibido de la Secretaria de Hacienda que va a cumplir 20 años de estar en uso y es anterior a la emisión de la normatividad de gestión documental vigente, y un software de apoyo a la digitalización que no cumple con los estándares internacionales y presenta vacíos en el cumplimiento de la normatividad vigente.
- Que el software existente en Transmilenio no cumple con lo establecido por la Circular 075 de 2016, el cual:
 - No permite representar el mapa de procesos institucionales ni el cuadro de clasificación documental.
 - No permite definir múltiples tablas de retención.
 - No permite registrar el inventario documental.
 - Permite definir una tabla de control de acceso a las funciones del software, pero no a los contenidos de información.
 - No permite definir un esquema de metadatos de acuerdo con la norma ISO23081.
 - No permite definir registros documentales compuestos de múltiples documentos sencillos, de acuerdo con la especificación MOREQ.
 - No permite administrar expedientes digitales, mantener un índice inalterable de expedientes, ni definir expedientes, sub-expedientes, ni volúmenes de acuerdo con la especificación MOREQ, todos estos necesarios para la gestión documental



de Transmilenio S.A.

- No provee todos los mecanismos de búsqueda estándar según identificadores, clasificadores, texto libre del contenido documental, y búsqueda de expedientes.
- Que el software existente no apoya tampoco la normatividad de gestión documental establecida por el decreto 1080 de 2015,
- No cumple con los estándares internacionales de requisitos de software de gestión documental tal como MOREQ, y no apoya la gestión documental según el estándar internacional ISO15489.
- Que el remplazo del software existente para apoyo de la gestión documental de TRANSMILENIO es una necesidad inaplazable.

Como se puede observar con lo expuesto, se presentaron irregularidades en la ejecución del contrato, el contratista no se ciñó estrictamente a lo acordado en los estudios previos ni a los pliegos de condiciones definitivos, en particular la inobservancia de la matriz de riesgos, el cumplimiento estricto de las obligaciones del contratista, en general se observa improvisación en la planeación administrativa y presupuestal, amén de las declaraciones o considerandos expresados, donde se admite la existencia de dificultades que justificaron la suscripción del contrato.

De acuerdo con lo dispuesto en los considerandos del Acuerdo No. 003 de 2013, *“Por la cual se adoptan los Manuales de Contratación y de Supervisión e interventoría de TRANSMILENIO S.A.”*, en el Manual de Interventoría *“...se establecen los procedimientos que permitirán la claridad y objetividad en los procesos precontractuales, contractuales y post contractual, necesarios para garantizar los principios y deberes de la contratación estatal”*.

Ahora bien, las modificaciones contractuales observadas debieron ser consultadas y orientadas de acuerdo con lo señalado por el segundo párrafo del numeral 10.2 de la Resolución No. 728 de 2014 *“Por la cual se modifica las Resoluciones 073 del 10 de marzo de 2014, y 489 del 19 de agosto de 2014, con el fin de actualizar el Manual de Procedimientos de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. en la que señala que “Cuando sea pertinente, será responsabilidad del Comité estructurador de contratación el orientar las solicitudes de adición, ampliación, modificación y suspensión de contratos o convenios, verificando los impactos en la matriz de riesgo y asociados a los estudios de conveniencia de dichas modificaciones contractuales”*.

En este sentido, es necesario precisar, que los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato, en concordancia con lo preceptuado en los artículos 14 y 16 de la Ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los mismos”, entre otros.

Durante el proceso auditor se evidenció que, contrario a lo expresado por la ley que faculta la modificación de los contratos estatales, Transmilenio S.A. no pueden subsanar los errores administrativos utilizando los mecanismos de interpretación consagrados en la ley, cuando de las partes provienen las condiciones generadoras de la modificación, que alteran el equilibrio económico del contrato, obedeciendo a razones no acordes con los fines del estado, los principios generales del derecho y de la contratación estatal.

Precisamente dentro del respeto del contenido negocial, cualquier modificación contractual debe obedecer solamente a circunstancias no previsibles, extraordinarias y no imputables al contratista, conforme lo establece el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, según el cual el restablecimiento del equilibrio del contrato solamente es posible cuando la ruptura proviene de causas imputables a quien resulta afectado.

Según concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal. La Sala de Consulta explicó:

“La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc.”.³⁸

Es decir, para que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad o liberalidad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación de un contrato debe ser excepcional en virtud del principio de planeación y seguridad jurídica, demostrando

³⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Magistrado Enrique José Arboleda Perdomo.



una causa cierta no imputable a alguna de las partes, salvaguardando fines públicos, no intereses de contenido privado. (Subrayado fuera de texto)

Es importante resaltar, que la estipulación contractual, está concebida en el pliego de condiciones desde la etapa precontractual, en donde se reguló de manera clara las características de los entregables, la forma de pago de las mismas y el asunto relativo a la forma de pago de este factor, se le dio un alcance al contenido obligacional del negocio jurídico y las partes han debido someterse a lo allí pactado y la obligatoriedad por parte del contratista de cancelar todo lo necesario para implantar la solución tecnológica, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En este contexto el equipo auditor concluye que mediante la solicitud de modificación del contrato objeto de la presente auditoria, se admite la existencia de problemas en el cumplimiento de su objeto contractual, confirma el atraso en la instalación de los elementos, que se constituyen en un presunto incumplimiento a las obligaciones contractuales por parte del contratista que alteran el equilibrio económico del Contrato, configurándose presunto pago de lo no debido, pues sin el cumplimiento de los requisitos legales, se autorizó el pago de las sumas de dinero tasadas en \$33 millones en favor del contratista, lo cual deviene en un presunto favorecimiento al contratista seleccionado, lo que atenta contra el patrimonio del Estado, vulnerándose el interés jurídico tutelado como lo es el principio de legalidad en la contratación administrativa.

Siendo esto así, no se entiende como no se incluyeron dentro de los términos del contrato, la adquisición de esos requerimientos técnicos complementarios de hardware y software para la operación del Sistema, así como la arquitectura propuesta para la implementación del mismo, máxime si dentro de las obligaciones del contratista está la de *“Garantizar el cubrimiento del 100% de los gastos que ocasione la ejecución del contrato”*.

Por último, las deficiencias en el deber de control por parte de la supervisión, generó a través del formato de solicitud de modificación, una serie de presuntas irregularidades sustanciales para el cumplimiento de las funciones específicas del contratista y el pago de un valor adicional que no estaba contemplado en los términos del contrato, por cuanto no estaba prevista en su etapa de estructuración la adquisición de estos equipos, para permitir que se garantizara que la solución tecnológica contratada fuera un éxito.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Con lo anterior, se contravendría también, lo señalado por el Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: *1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquéllos.*

Adicionalmente el artículo 83 de la 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”, Supervisión e interventoría contractual. “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.*

En este sentido, estas actuaciones de la administración, podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria si se tiene en cuenta que no respetaron presuntamente los principios constitucionales de legalidad y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad y responsabilidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, de la ley 1474 de 2011 artículo 83 y demás normas concordantes.

Lo anterior podría haber sido generado por las deficiencias en los mecanismos de supervisión y control de la entidad, por la improvisación en la definición de los estudios previos y posiblemente por la desactualización del Manual de Supervisión y Contratación que hacen que la vigilancia en la ejecución del contrato no sea la más adecuada, lo cual podría traer como consecuencia que no se cumpla con el objeto contractual, se extienda más allá del plazo pactado, se presenten sobrecostos y finalmente no se resuelva la necesidad que se buscaba satisfacer.

Análisis de la Respuesta

279

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., expresa que: *“mal haría la Administración y la Supervisión del Contrato, en exigir al Contratista requerimientos diferentes a los definidos en el proceso, ofertados por el Contratista y pactados en el Contrato, y en caso tal, como ocurrió con los elementos que se integran la solución para la puesta en producción, se acudió a la alternativa establecida en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.”*

Las respuestas presentadas por el sujeto de control al informe preliminar confirman el sentido de la observación, sin dejar claro en todo caso la omisión del principio de planeación, justificando su conducta con lo señalado en la aplicación de las cláusulas establecidas en dicho artículo 14 de la ley 80 de 1993; pues si se hubiera cumplido con este principio habría quedado claro desde el momento de la elaboración de los estudios previos cual debería ser la infraestructura y hardware necesario para que la solución a implantar no tuviera sobrecostos y si los tuviera, fueran cubiertos por el contratista en aplicación con lo señalado en los estudios previos como en las obligaciones del contratista.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de Regularidad.

3.2.3.16.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto el manual de Contratación, a la fecha del cierre de la auditoria, se encuentra desactualizado, pues la última versión se realizó mediante Acuerdo No. 003 de 2013 y no obstante la expedición de la Resolución No. 923 de 2018 “Por medio del cual se modifica las Resoluciones (Sic) 728 de 2014, con el fin de actualizar el manual de Contratación de la Empresa de Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.”, solo hasta el 3 de mayo de 2019 fue subida su información a la Plataforma pública de TRANSMILENIO S.A.

Se evidenció, que si bien existe la expedición de la Resolución No. 923 de 2018 *“Por medio del cual se modifica las Resoluciones (Sic) 728 de 2014, con el fin de actualizar el manual de Contratación de la Empresa de Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.”*, solo hasta el día 3 de mayo de 2019 fue subido a la página web del sujeto de control.

Ahora bien, siendo el Manual de Contratación la carta de navegación para la celebración de los contratos estatales para esta entidad, convirtiéndose en una herramienta de apoyo de la gestión institucional, desde la vigencia 2014 solo hasta el año 2018, se realizó su actualización, lo cual concuerda con el periodo de



evaluación de la presente auditoria, este manual presentaba deficiencias administrativas en su actualización, permitiendo con esto, la inobservancia de normas tales como la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, la Ley 1712 de 2014 o Ley de transparencia, la Ley 1437 de 2011 o Código de procedimiento de los contencioso Administrativo, el Decreto reglamentario 1082 de 2015, reglamentario del sector de planeación, el Decreto 1882 de 2018, reglamentario de la ley de infraestructura, la Ley 1755 de 2015, que regula los derechos de petición verbales, la Ley 1753 de 2015, que expide el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros, puesto que el ultimo Manual de Contratación fue aprobado mediante la Resolución No. 728 de 2014.

Se suma a lo anterior, la situación administrativa que una vez expedida la Resolución No. 923 de 2018 *“Por medio del cual se modifica las Resoluciones (Sic) 728 de 2014, con el fin de actualizar el manual de Contratación de la Empresa de Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.”* el día 26 de diciembre de 2018, solo hasta el día 3 de mayo de 2019, se procede a ser publicada cinco (5) meses después, atentando presuntamente contra la ley de transparencia, pues de su oportunidad devienen las consecuencias legales correspondientes, pues el conocimiento pleno de la existencia y contenido de su articulado solo se puede derivar de su publicación en el órgano de difusión oficial.

En este sentido, en primer lugar debió atenderse a lo dispuesto por el artículo 2.2.1.2.5.3. Decreto No. 1082 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”* Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.

Así las cosas, es claro que el Manual de Contratación debe incluir los aspectos necesarios para garantizar su vigencia, con su adecuado proceso de publicación y actualización, así como sus mecanismos de reforma, derogación, renovación y ajustes, lo cual se desdibuja por parte del sujeto de control, pues no solo pasaron cuatro vigencias fiscales sin que fuese actualizado (2014-2018), sino que se presentan serias deficiencias en su publicación oportuna, que solo tuvo ocurrencia en el mes de mayo de la vigencia 2019.

En este orden de ideas, siendo Colombia Compra Eficiente la única entidad a nivel nacional, seccional y local que impone políticas lineamientos, obligaciones y deberes en materia de contratación estatal a través de circulares y Manuales, se deben implementar y poner en práctica todas sus directrices, especialmente lo referente a la elaboración de los manuales de contratación, so pena de sanciones



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

fiscales y disciplinarias por violación a los principios de transparencia y economía regulados por los artículos 24 y 25 de la Ley 80 de 1993.

Siendo esto así, estas actuaciones de la administración, podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria si se tiene en cuenta que no respetaron presuntamente los principios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad y responsabilidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 y 26; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, artículo 7 y siguientes de la ley 1712 de 2014 y demás normas concordantes.

Lo anterior podría haber sido generado por las deficiencias en los mecanismos de supervisión y control de la entidad, que puede conducir a la improvisación en la definición de los estudios previos de la gestión contractual que hacen que la vigilancia en la ejecución del contrato no sea la más adecuada, lo cual podría traer como consecuencia que se afecte la gestión de la entidad y no se cumpla con el cometido de la entidad.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., de conformidad con la respuesta dada por la entidad al hallazgo No. 3.2.3.14.15 la Dirección Corporativa de la entidad, expresa su conformidad con el hallazgo presentado por este organismo de control, en cuanto a que en este momento se encuentra realizando la actualización del Manual de Supervisión e Interventoría.

Adicionalmente admite en este hallazgo que *“...se observa hay un cambio de fecha en la modificación y el autor de la modificación que ahora aparece como “Carolina Ramos”, este cambio obedece a que en mayo de la presente vigencia se actualizó la plataforma de Intranet y debió cargarse nuevamente toda la información, lo que no implica que el Manual de Contratación estuviese sin publicar los 4 meses a que hace referencia el órgano de control. Se anexan correos de la Intranet del 22 de mayo de 2019, indicando que se encontraban migrando la Intranet de la Entidad, y el correo del 28 de mayo de 2019, informando a la Entidad acerca de la nueva Intranet, lo cual soporta lo anteriormente mencionado”*. Con lo anterior se ratifica el sentido del hallazgo

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas



pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de Regularidad.

3.3. CONTROL DE RESULTADOS

El Plan de desarrollo distrital fue aprobado mediante Acuerdo No. 645 del 9 de Junio de 2016 *“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras públicas para D.C. 2016-2020 “Bogotá Mejor Para Todos”,* contempló en su artículo tercero y cuarto la estructura – tres pilares y cuatro ejes -, así como las prioridades del plan las cuales se señalan a continuación:

Tres pilares: i) igualdad de calidad de vida. ii) democracia urbana y iii) Construcción de comunidad y cultura ciudadana.

Cuatro ejes transversales: i) Un nuevo ordenamiento territorial; ii) Calidad de vida urbana que promueva el desarrollo económico basado en el conocimiento, iii) sostenibilidad ambiental basado en la eficiencia energética y el crecimiento compacto de la ciudad; y iv) Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia. Como resultado de lo anterior, el capítulo III del Plan de Desarrollo Distrital ejecuta el segundo pilar llamado Democracia Urbana. En efecto, el artículo 27. lo define de la siguiente manera:

“Artículo 21. Definición-Democracia urbana. Este pilar se enfoca en incrementar y mejorar el espacio público, el espacio peatonal, y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá, mediante la ejecución de programas orientados a materializar el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley y la primacía del interés general sobre el particular, además de fomentar el cuidado ciudadano e institucional del entorno construido, el espacio público y el ambiente natural para aumentar el sentido de pertenencia y construir un proyecto de ciudad compartido.

Particularmente en lo que respecta al sector movilidad, el artículo 27. Establece el programa mejor movilidad para todos, el cual señala:

“Art. 27. El objetivo de este programa es mejorar la calidad de la movilidad y la accesibilidad que provee el Distrito Capital para todos los usuarios: peatones, ciclistas, usuarios del transporte público colectivo e individual, así como del transporte privado.

El eje estructurador de este programa es el Sistema Integrado de Transporte Masivo SITP, compuesto por Transmilenio y Metro. En lo relacionado con el subsistema Transmilenio, se ampliará la red de troncales y se optimizará el sistema operacional mejorando la cobertura y la calidad del servicio. En cuanto al metro se contratará y dará inicio a la construcción de la primera línea, proceso que liderará la nueva Empresa Metro de Bogotá S.A. El Sector Movilidad promoverá su adecuada integración y coordinación con proyectos regionales. Así mismo, buscará potenciar las redes de transporte masivo como catalizadores de la renovación urbana.” (Subrayado fuera de texto)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este sentido, se tiene que el Plan de Desarrollo Distrital contempló la mejora operacional del Subsistema Transmilenio como proyecto pilar de la democracia, lo anterior no solo significa la construcción de nuevas troncales en la ciudad sino también la renovación de la flota que se encuentra próxima a cumplir su vida útil que permita mejorar las condiciones en las cuales se presta el servicio público de transporte en el sistema y aumentar el número de viajes que se realicen en el mismo.

En efecto, resulta importante señalar que dentro de las estrategias del Plan Distrital de Desarrollo que permitan mejorar la movilidad, se señaló en el numeral 4.2.5.5: *“La estrategia contiene diferentes elementos: acciones de mejoramiento de vías, andenes, espacio público y ciclorrutas, construcción de infraestructura para el transporte público, campañas de seguridad en vía y gestión inteligente de la demanda del transporte”*

3.3.1. Planes, Programas y Proyectos

Las políticas plasmadas en el Plan de Desarrollo de Bogotá, están estrechamente relacionadas con el Plan de Ordenamiento territorial y más concretamente con el Plan Maestro de movilidad; de ahí que fue importante realizar una evaluación a la ejecución de dicho Plan bajo la competencia de Transmilenio S.A., además en cumplimiento de la circular 015 de 2018 establece los lineamientos de la alta Dirección para la vigencia 2019, se realiza la evaluación de los proyectos Nos. 7223 *“Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”*; No. 86 *“Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”*; No. 88 *“Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”*; No. 7251 *“Gestión de infraestructura del transporte público”*.

Cuadro 43
EJECUCION PRESUPUESTAL DE LOS PROYECTOS DEL PLAN DE DESARROLLO
SUSCRITOS POR TRANSMILENIO S.A.

Cifras en millones.

Código	Nombre	Apropiación inicial	Ejecución (\$)	% de ejecución presupuestal	Giros acumulados (\$)	% ejecución real
71	Comunicación, capacitación y atención al usuario en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	127.090	12.709	10,0	77.831	61,24
86	Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	355.361	355.356	100,0	138.228	38,90
87	Cultura ciudadana en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	36.578	36.378	99,5	2.320	6,34



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Código	Nombre	Apropiación inicial	Ejecución (\$)	% de ejecución presupuestal	Giros acumulados (\$)	% ejecución real
88	Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	7.583.170	568.317	7,5	468,317,0	61,70
7223	Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	1.358.707	1.193.455	87,8	53,611,9	39,40
7225	Fortalecimiento institucional	51.840	50.877	98,1	2,918,4	56,30
7251	Gestión de infraestructura del transporte público	10.558.425	6.197.294	58,7	140,810,5	13,34

Fuente: SIVICOF/ Diciembre 2018, Contraloría Distrital, Estado de los proyectos Transmilenio S.A.- Alertas sobre contratación – Subdirección de análisis y estadísticas, estadísticas e indicadores.

De acuerdo con lo registrado en el cuadro 40 los proyectos “*Gestión Infraestructura del Transporte Publico*” (58,69%); “*Estabilización Tarifaria del Sistema de Transporte publico gestionado por Transmilenio S.A.*” (74,9%) y “*operación y control del sistema de Transporte publico gestionado por Transmilenio S.A.*” (87,8); presentaron una ejecución presupuestal por debajo del 88%.

Por otra parte, los giros acumulados (ejecución real) De acuerdo con lo registrado en el mismo Cuadro, los proyectos “*Gestión Infraestructura del Transporte Publico*” (13,3%); “*Cultura ciudadana en el sistema de Transporte publico gestionado por Transmilenio S.A.*” (6,3%), “*Gestión de la seguridad en el sistema de Transporte publico gestionado por Transmilenio S.A.*” (38,9%), presentaron una ejecución presupuestal por debajo del 40%.

Los compromisos acumulados al finalizar la vigencia de 2018, corresponden en promedio al 88.4 del total disponible; si la programación fuera lineal debería corresponder al 100% de la ejecución, lo que quiere decir que no hay cumplimiento de los principios de programación, planeación y ejecución de que trata el estatuto de presupuesto; de igual forma, los pagos realizados corresponden en promedio al 39,6%.

La Contraloría de Bogotá mediante la circular 015 de 2018 establece los lineamientos de la alta Dirección para la vigencia 2019 y en ellos : uno de los pilares fundamentales del Plan estratégico es la sostenibilidad y en ese orden de ideas, el compromiso en materia de control fiscal en el proceso de preparación e implementación de la “*Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*” y que se debe asegurar la evaluación de los objetivos de desarrollo sostenible para buscar el mejoramiento del ejercicio del control social, la adhesión al Pacto global de las Naciones Unidas y



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

a sus diez principios circunscritos en los derechos Humanos, derechos laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

De otra parte, las políticas plasmadas en el Plan de Desarrollo de Bogotá, están estrechamente relacionadas con el Plan de Ordenamiento territorial y más concretamente con el Plan Maestro de movilidad, de ahí que fue importante realizar una evaluación a la ejecución de dicho Plan bajo la competencia de Transmilenio S.A., además en cumplimiento de la circular 015 de 2018 establece los lineamientos de la alta Dirección para la vigencia 2019, se realiza la evaluación de los proyectos No. 7223 “Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”, No. 86 “Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”, No. 88 “Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”, No. 7251 “Gestión de infraestructura del transporte público”.

Para el cumplimiento de lo asignado en la auditoria, realizamos una serie de visitas y reuniones en las diferentes áreas, con la finalidad de obtener más información y observar de manera directa las actividades en TMSA, en cumplimiento de las metas escogidas en el Plan de trabajo, con el levantamiento de las actas de visita correspondientes en las siguientes dependencias: Dirección Técnica de Buses; Subgerencia Técnica; Dirección Técnica de Seguridad; Dirección Técnica de Modos; Dirección Técnica de BRT; Subgerencia Económica; OAP.

De igual modo Visitamos los Patios zonales: Patios 1. Gaco, SITP Engativá. Calle 64 No. 127-51, Patios 2. San Pablo Jericó la Y. Engativá Kr 120 No. 17 – 85. También Se visitó las estaciones de las troncales Paloquemao - portal Sur y Ricaurte - Portal 80, verificando la iluminación en cada estación, las cuales tienen el Sistema de Timer que a las 12:00H suspende el fluido de corriente, evitando el desperdicio de energía. (Informe de visita adjunto) no encontrándose observación alguna en atención de esta operación.

Se presenta a continuación el seguimiento realizado a cada una de las metas en las cuales se hace una descripción de las mismas con el número de los contratos, los compromisos acumulados y los valores girados por cada meta, así:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 44
SEGUIMIENTO COMPARATIVO A METAS DEL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ
TRANSMILENIO S.A. A DICIEMBRE DE 2018

Cifras en millones

No Proy	Proyecto	Meta	Descripción	MAG	AVANCE SEGÚN SEGPLAN			AVANCE SEGÚN TRANSMILENIO				Balance control interno- TMSA	Observación - Conclusión
					PROG	EJE C	% EJE C	PROG	EJE C	% EJE C	% EJE C PDB		
7223	Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S.A.	NU EVA 31	Garantizar el 96% de la operación de la línea de cable...	F	90	6,0	6,67	100				La ejecución contractual de esta meta y su ejecución presupuestal fue acorde con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones, no obstante, la información reportada en la herramienta SEGPLAN, no es coherente con las evidencias, toda vez que el 27 de diciembre de 2018 inició la operación del sistema TransMiCable.	En la meta 4, la información que reporta SEGPLAN no es coherente con los avances físicos evidenciados para la vigencia 2018, toda vez que la operación de TransMiCable entró en operación en diciembre de 2018, contrastando con el 6% de avance reportado en la herramienta
				P	374	371	99,16	100	100	100	0,84		
		NU EVA 32	Gestionar el 100% de los servicios del componente BRT	F	100	100	100	100	100	100	0	Se realizaron las actividades de seguimiento previstas con la interventoría que soportan el avance reportado, revisando el desempeño y cumplimiento operativo de los concesionarios de operación troncal y alimentadora, durante las horas de operación diarias y por los 7 días de la semana. Por otro lado, su avance presupuestal se encuentra en un 99.7% y se ejecutaron 25 los 29 compromisos de contratación.	Las metas de inversión 5, 6 y 7 presentan un avance físico y presupuestal consistente con la programación efectuada y el tiempo transcurrido de la vigencia
				P	30,129	30,042	99,71	30,129	30,042	99,71	0,29		
		NU EVA 33	Supervisar el 100% de la operación de las rutas zonales	F	100	100	100	100	100	100	0	Durante el periodo se han realizado los operativos de seguimiento en conjunto con la interventoría, que respaldan el avance reportado en el trimestre. Adicionalmente, se ejecutaron el 100% de los recursos y se suscribieron 164 de los 167 compromisos establecidos en el Plan Anual de Adquisiciones.	Las metas de inversión 5, 6 y 7 presentan un avance físico y presupuestal consistente con la programación efectuada y el tiempo transcurrido de la vigencia
				P	28,932	28,932	100	100	97	97	3		
		NU EVA 34	Garantizar el 100% de las estaciones en condiciones óptimas para el servicio	F	100	100	100	100	97	97	3	La meta de inversión presenta un avance físico consistente con la programación efectuada y el tiempo transcurrido de la vigencia, puesto que se evidenció en los informes diarios de mantenimiento, las actividades realizadas para el mantenimiento de las estaciones. Por otro lado, se ejecutaron todos los compromisos de contratación programados y se ejecutó el 97% de los recursos destinados para la meta.	Las metas de inversión 5, 6 y 7 presentan un avance físico y presupuestal consistente con la programación efectuada y el tiempo transcurrido de la vigencia
				P	28,663	27,691	96,6	28,663	27,691	96,60	3,4		
		30	Reducir 40.000 Toneladas gases efecto Invernadero...	F	40	36,961	92,4	40	36,961	92,4	7,6	Si bien se han ejecutado el 100% de los recursos que se tenían presupuestados para la vigencia, Su ejecución física fue del 92.4%, no obstante, cabe resaltar que se realizó un ajuste a la magnitud física programada, reduciendo la meta de la vigencia de 88000 a 40000.	El porcentaje girado para las metas 1, 2 y 3, es de 38.38% para la vigencia 2018, lo cual afectó al cumplimiento físico de las mismas.
				P	96	96	100	96	96	100	0		
7251	Gestión de infraestructura del transporte público	NU EVA 19	Planificar y gestionar para 73 estaciones adelantaciones de intervenciones físicas...	F	73	73	100	73	71,5*	98	2	Si bien se evidencian los adelantos en los estudios y diseños para la adecuación de 73 estaciones del sistema, estos no se encuentran al 100%, por otro lado, se han ejecutado los 3 contratos programados para la vigencia y se apropiaron 97.98% de los recursos destinados para la misma	La ejecución presupuestal y contractual para este proyecto de inversión en esta meta producto fue superior al 98%, toda vez que los contratos establecidos en el Plan de Adquisiciones fueron ejecutados en su totalidad. No obstante los soportes evidenciados no son coherentes con el avance registrado en la herramienta SEGPLAN para las metas 1 y 2
				P	18,8910	18,5096	97,98	188,910	185,096	98	2		
		NU EVA 20	Planificar y gestionar los recursos 57 kilómetros nuevos de troncal	F	10	6,57	65,7	10	6,57	65,7	34,3*	Se resalta que en estas metas se encuentran incluidos los recursos cuya ejecución no está en cabeza de la entidad ya que corresponden al convenio Nación-Distrito y dependen de la gestión del IDU. Para el año 2018 se encuentran realizando los estudios de factibilidad y diseños para la ampliación de las diferentes troncales del sistema, no obstante, éstos no se encuentran al 100%.	Considerando que la ejecución de esta meta no está en cabeza de Transmilenio, se recomienda mantener un monitoreo permanente en la ejecución de la misma. Aclarando que su ejecución presupuestal para la vigencia 2018 fue del 45.61%
				P	79,3896	36,2131	45,61	7938,96	3620,96	45,61	54,39**		



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No Proy	Proyecto	Meta	Descripción	MAG	AVANCE SEGÚN SEGPLAN			AVANCE SEGÚN TRANSMILENIO			% EJE C PDB	Balance control interno- TMSA	Observación - Conclusión
					PROG	EJE C	% EJE C	PROG	EJE C	% EJE C			
												Adicionalmente, su ejecución presupuestal se registró en un 45.61%.	
		NU EV A 21	Planificar y gestionar los recursos para 9 patios zonales ...	F	5	6	120	5	6	120	0	22 La Entidad presentó una ejecución física acorde con la programación realizada para la vigencia, toda vez que se tienen planificados y gestionados los recursos de los siguientes predios: Gaco (Engativá), San José (Bosa), Alo X CL 90 (Calle 80), Cerros de Oriente (Usme) y Alameda (Ciudad Bolívar). Por otro lado, ésta no es coherente con lo reportado en SEGPLAN toda vez que se registra un avance de 6 patios. Su ejecución presupuestal y contractual fuer del 100%	La ejecución presupuestal y contractual para este proyecto de inversión en esta meta producto fue superior al 98%, toda vez que los contratos establecidos en el Plan de Adquisiciones fueron ejecutados en su totalidad. No obstante los soportes evidenciados no son coherentes con el avance registrado en la herramienta SEGPLAN para las metas 1 y (19 y 21)2
		22	Aumentar 1500 cupos de parqueo para bicicletas	F	887	949	107	1000	1,502	150,2	0	Para la vigencia 2018, se implementaron un total de 1502 cupos de cicloparqueaderos, distribuidos en el Portal Suba (386), Portal Sur (189), estación Transversal 86 (84), Primero de Mayo (228), Portal Tunal (437), Juan Pablo II (44), Manitas (52) y Mirador el Paraíso (82). Lo anterior superó la magnitud programada en SEGPLAN toda vez que se tenían programados 1000 cupos de parqueo. Por otro lado, esta meta no tiene ningún contrato asociado y su ejecución presupuestal fue de un 68.71%.	Si bien la Entidad Contratante para la realización de esta meta es el IDU, se debe tener presente que solamente se apropiaron 68.71% de los recursos destinados para la misma, por lo que se debe hacer un seguimiento efectivo, que garantice el uso de los recursos destinados
				P	1,003	689	68,71	100	68,71	68,71	31,29		
86	Gestión en la seguridad en el SITP gestionado por Transmilenio S.A.	1	Implementar 1 plan de seguridad d ...	F	5	6	120	5	6	120	0	Su ejecución presupuestal y contractual para la vigencia 2018 fue del 100%. Por otro lado, su avance físico es coherente con el tiempo transcurrido de la vigencia, el cual esta soportado en acciones como la articulación con Secretaría Distrital de Seguridad para mitigar la piratería, la identificación de puntos críticos de seguridad y convivencia por localidad, la coordinación de acciones para poblaciones vulnerables con Secretaría de Integración Social y Policía de Infancia y Adolescencia entre otros.	Las metas de inversión presentan un avance físico y presupuestal consistente con la programación efectuada y el tiempo transcurrido de la vigencia.
				P	27,978	27,798	100	5	6	120	0		
		3	Diseñar e implementar 1 Plan para reducir la problemática de la evasión en el Sistema	F	0,4	0,35	87,5	0,4	0,35	87,5	12,5	De acuerdo con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones, un requerimiento de contratación no fue suscrito, no obstante, su ejecución de recursos fue del 100%. Por otro lado, su ejecución física registro un avance del 87.5%. Por lo que se deben generar las acciones correctivas a que haya lugar con el fin de garantizar el cumplimiento al final del cuatrienio	Teniendo en cuenta que en los seguimientos anteriores se evidenciaba un incumplimiento al Plan de Adquisiciones, la no contratación oportuna generó retrasos en el incumplimiento de la magnitud física programada para la vigencia.
				P	10,408	10,408	100	100	100	100	0		
88	Estabilización tarifaria del SITP	1	Remunerar el 100 por ciento de la prestación del servicio de transporte y recaudo del Sitp	F	100	100	100	100	100	100	0	Teniendo en cuenta la naturaleza de la meta planteada, para su ejecución no se llevan a cabo procesos de contratación que sean cubiertos con los recursos destinados a la citada meta. No obstante, para el cumplimiento de esta meta, se utilizaron solamente el 74.9% de los recursos destinados.	Se ha dado cumplimiento a la meta de remuneración del 100 por ciento de la prestación del Servicio de transporte y Recaudo del SITP, durante las 52 semanas de la vigencia 2018. No obstante, del presupuesto planeado para la vigencia, solamente fue necesario el 74,9% para lograr el cumplimiento de la meta, por lo que se deben fortalecer los mecanismos de planeación para la próxima vigencia.
				P	75,8317	56,831	74,94	100	74,94	74,94	25,06		

F = Ejecución Física, P= Ejecución Presupuestal

Fuente: información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación –TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Resultado de esta evaluación, en la que se realizó la revisión de la ejecución física y presupuestal de las metas escogidas, se encontró, como se muestra en el cuadro 41, que las metas en su mayoría fueron cumplidas y que su ejecución corresponde con lo programado tanto en la información presentada por la oficina de control interno como la registrada en el SEGPLAN, donde se puede destacar que en la meta 19 del proyecto No. 7251 “Gestión de la infraestructura del transporte público”, que consistió en “Planificar y gestionar para 73 estaciones para adelantar acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación”, los soportes aportados no son coherentes con la información registrada en el SEGPLAN.

Por otra parte se puede destacar que en la meta 20. del proyecto No. 7251 “Gestión de la infraestructura del transporte público”, que consistió en “Planificar y gestionar recursos para 57 kilómetros nuevos de vías troncales, con actividades que incluyen la expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del sistema Transmilenio” donde según las declaraciones dadas por la entidad en los correspondientes soportes, la ejecución de los recursos destinados para la ejecución de estas metas, no están en cabeza de esta entidad, por corresponder al convenio Nación- Distrito, por consiguiente no pueden responder por la ejecución observada que fue del 45,6% al finalizar la vigencia.

Esta situación podría provocar que los recursos destinados a la ejecución de las obras puedan ser mal utilizados, puesto que la entidad no puede ejercer vigilancia sobre ellos y por lo tanto se tenga que acudir a la adición y prórroga de los contratos sin saber a ciencia cierta la justificación de las mismas.

A continuación, se relacionan cada uno de los proyectos con la evaluación de sus respectivas metas, señalando para cada caso las acciones realizadas, los contratos suscritos, la ejecución presupuestal y las observaciones encontradas.

Proyecto 7223. Operación y control del sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A.

Cuadro 45

SEGUIMIENTO COMPARATIVO DE LAS METAS DEL PROYECTO No. 7223 SUSCRITAS DE TRANSMILENIO S.A. EN EL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ A DICIEMBRE DE 2018

Cifras en millones

No. Proy	Proyecto inversión	Código Meta	Descripción de las metas	Nrs.de Contratos	Compromisos acumulados	Vr. Girado	%Girado
7223	Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por	31	Garantizar el 96% de la operación de la línea de cable en relación a las horas de operación programadas	9	370	274	74,18
		32	Gestionar el 100% de los servicios del componente BRT en operación, incluyendo Troncales, duales y alimentadores	35	30.041	13.030	43,37



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Proy	Proyecto inversión	Código Meta	Descripción de las metas	Nrs.de Contratos	Compromisos acumulados	Vr. Girado	%Girado
	Transmilenio S. A.	33	Supervisar el 100% de la operación de las rutas zonales en servicio	166	28.932	4.277	14,78
		34	Garantizar el 100% de las estaciones en condiciones óptimas para el servicio incluyendo aseo, servicios públicos y equipamiento adicional	89	27.787	19.226	69,2
		30	Reducir 40.0000 Toneladas De Gases De Efecto Invernadero (Co2eq) Por La Operación Del Sistema De Transporte Masivo	2	96	96	100
Resumen		5		301	87.226	36.903	

Fuente: información suministrada por la Dirección Técnica de Modos, BRT, Buses, Modos y Oficina Asesora de Planeación –TRANSMILENIO S.A.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá.

Este proyecto registra 5 metas con 301 contratos y convenios las cuales fueron suscritas por un valor de \$87.2 millones, a continuación se presenta el resultado del seguimiento realizado a las metas y convenios, mediante la suscripción de actas de visita fiscal, así:

- *Meta 30*. Reducir 40.0000 Toneladas De Gases De Efecto Invernadero (Co2eq) Por La Operación Del Sistema De Transporte Masivo.*

La ejecución presupuestal fue del 100% habiéndose realizado un ajuste a las cifras físicas de 80.000 a 40.000Ton/m³ de las cuales su porcentaje de ejecución fue del 92,4%.

Adicionalmente existe una observación en el reporte, “El porcentaje girado para las metas 1, 2 y 3* es de 38.38% para la vigencia 2018, lo cual afectó el cumplimiento físico de las mismas.” Lo que resulta incoherente para esta meta, dadas las magnitudes reportadas por TMSA y SEGPLAN, Realizando Giros por cuantía de \$96.2 millones en dos contratos \$80 millones en Convenio 376-16-02 y \$16.2 millones en Contrato100-17-01.

- *Meta 31. Garantizar El 99% la operación de la línea de cable en relación a las horas de operación programadas.*

Esta meta tiene 9 contratos por valor de \$370.6 millones de los cuales fueron girados \$274.9 millones correspondiente al 74.18%. La ejecución contractual de esta meta y su ejecución presupuestal fue acorde con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones, no obstante, la información reportada en la herramienta SEGPLAN, no es coherente con las evidencias, toda vez que el 27 de diciembre de 2018 inició la operación del sistema TransMiCable. y la falta de cable impidió el normal desarrollo de la obra, reanudándose con la normalización del suministro de



material. El cumplimiento reportado por SEGPLAN fue del 6% toda vez, que iniciada la actividad solo restaban tres días para finalización del mes y año.

- *Meta 32. Gestionar 100 por ciento de los servicios del componente BRT en operación, incluyendo troncales, duales y alimentadores"*

El presupuesto programado fue de \$30.129 millones y el ejecutado \$30.042 millones. Por otro lado, su avance presupuestal se encuentra en un 99.7% y se ejecutaron 25 de los 29 compromisos de contratados. Se realizaron las actividades de seguimiento previstas con la interventoría que soportan el avance reportado, revisando el desempeño y cumplimiento operativo de los concesionarios de operación troncal y alimentadora, en esta meta se registran 35 contratos entre adiciones y prestación de servicios profesionales, por cuantía de \$30.041 millones de los cuales fueron girados \$13.030 millones correspondiente al 43.37%

- *Meta 33. Supervisar 100 por ciento de la operación de las rutas zonales en servicio.*

La meta tiene suscritos 166 contratos por valor de \$ 28.932 millones y fueron girados \$4.277 millones correspondiente al 14,78%. Los contratos 743-18-1(\$19 millones), 711-18 (\$4.4 millones) y 712-18 (\$4.4 millones), no registran giros, y el Contrato 634-18 por valor de \$22.874 millones registra un giro por \$365.8 millones correspondiente al 2% siendo el único de ejecución en ese porcentaje; el presupuesto programado y ejecutado en la vigencia fue de \$28.932.millones, se ejecutaron el 100% de los recursos y adicionalmente, se suscribieron 164 de los 167 compromisos establecidos en el Plan Anual de Adquisiciones

- *Meta 34. Garantizar El 100 por ciento de las estaciones en condiciones óptimas para el servicio incluyendo aseo, servicios públicos y equipamiento adicional.*

La meta de inversión presenta un compromiso acumulado de \$27.787.3 millones cuyo avance fue de \$19.226 millones consistente en el 69.2% del valor girado. Por otro lado, se ejecutaron todos los compromisos de contratación programados y se ejecutó el 97% de los recursos destinados para la meta. Los siguientes contratos no tuvieron ejecución o muy baja: Contrato No. 371-17-02. Adicionar presupuestalmente el contrato en (\$8.860.3 millones) Incluido IVA y se modifica la Cláusula Séptima correspondiente al plazo del contrato. \$8.410 millones, valor girado \$474.6 millones correspondiente al 17.7%., Contrato No. 708-18 prestar el servicio de mantenimiento de la señalización (señal tipo bandera y demarcación), así como realizar la fabricación y suministro (incluye servicios conexos) de los elementos necesarios para actualizar y complementar la información al usuario, de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

los paraderos zonales del SITP. Sin giro al corte diciembre 31 de 2018. \$347.3 millones, Contrato No.731-18 contratar la prestación de servicios no profesionales para apoyar a la dirección técnica de modos alternativos en la ejecución de las actividades de supervisión, reporte y gestión de la inspección de la infraestructura del componente BRT del sistema Transmilenio a cargo de la dirección. Valor \$28 millones, girado: 0%. Contrato No. 732-18 DM72 contratar la prestación de servicios no profesionales para apoyar a la dirección técnica de modos alternativos en la ejecución de las actividades de supervisión, reporte y gestión de la inspección de la infraestructura del componente BRT del sistema Transmilenio a cargo de la dirección, por un valor de \$22.9 millones y un valor girado de 0%

Proyecto 7251. Gestión de infraestructura del transporte público.

Cuadro 46

SEGUIMIENTO COMPARATIVO DE LAS METAS DEL PROYECTO No. 7251 DE TRANSMILENIO S.A. SUSCRITAS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ A DICIEMBRE DE 201

Cifras en millones

No. Proy	Proyecto inversión	Código o Meta	Descripción de las metas	Nrs.de Contratos	Compromisos acumulados	Vr. Girado	%Girado
7251	Gestión de infraestructura del transporte público	19	Planificar y gestionar para 73 estaciones para adelantar acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación.	14	185.095	No efectuado	0
		20	Planificar y gestionar los recursos 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del Sistema Transmilenio	475	362.130	No efectuado	0
		21	Planificar y gestionar los recursos para 9 patios zonales para la expansión y mejoramiento de la infraestructura zonal, con inversión pública o privada.	8	27.798	27.798	100
		22	Aumentar 1500 cupos de parqueo para bicicletas	1	688	688	100
Resumen		4		498	575.711	28.486	

Fuente: información suministrada por la Subgerencia Técnica y de Modos –TRANSMILENIO S.A.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá.

- *Meta 19. Planificar y gestionar los recursos para 73 estaciones para adelantar acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación.*

Se resalta que en estas metas se encuentran incluidos los recursos cuya ejecución no está en cabeza de la entidad ya que corresponden al convenio Nación-Distrito y dependen de la gestión del IDU.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se han ejecutado los 3 contratos programados para la vigencia y se apropiaron 97.98% de los recursos destinados para la misma, por cuantía de \$185.095.7 millones, habiéndose girado un 22.72%, correspondiente a \$ 42.056.2 millones. En los adelantos de los estudios y diseños para la adecuación de 73 estaciones del sistema, estos no se encuentran al 100%.

- *Meta 20. Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del sistema Transmilenio.*

La ejecución presupuestal a diciembre 2018 fue por cuantía de \$362.130.7 millones, correspondiente a un 45.61% siendo realizados giros por valor de \$82.280.8 millones del valor presupuestado.

En estas metas se encuentran incluidos los recursos cuya ejecución no está en cabeza de la entidad ya que corresponden al convenio Nación-Distrito y dependen de la gestión del IDU.

Para el año 2018 se encuentran realizando los estudios de factibilidad y diseños para la ampliación de las diferentes troncales del sistema, no obstante, éstos no se encuentran al 100%.

- *Meta 21. Planificar y gestionar los recursos para 9 patios zonales para la expansión y mejoramiento de la infraestructura zonal, con inversión pública o privada.*

La Entidad presentó una ejecución física acorde con la programación realizada para la vigencia, toda vez que se tienen planificados y gestionados los recursos de los siguientes predios: Gaco (Engativá), San José (Bosa), Alo X CL 90 (Calle 80), Cerros de Oriente (Usme) y Alameda (Ciudad Bolívar). Por otro lado, ésta no es coherente con lo reportado en SEGPLAN toda vez que se registra un avance de 6 patios. El anticipo girado fue de \$6.357.millones, correspondiente al 22.72% del valor de ejecución que fue de \$27.978.2 millones aunque su reporte de ejecución presupuestal y contractual fue del 100%.

- *Meta 22.- Aumentar 1500 cupos de parqueo para bicicletas.*

Para la vigencia 2018, se implementaron un total de 1502 cupos de ciclo-parqueaderos, distribuidos en el Portal Suba (386), Portal Sur (189), estación Transversal 86 (84), Primero de Mayo (228), Portal Tunal (437), Juan Pablo II (44), Manitas (52) y Mirador el Paraíso (82). Lo que da un total de 2055 ciclo-parqueaderos sumando los 553 implementados en la vigencia 2017, 200 en Portal



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Dorado y 353 en el Portal 80. Lo anterior difiere con lo reportado en SEGPLAN donde lleva una magnitud física acumulada del Plan de Desarrollo de 1502 ciclo-parqueaderos. Lo anterior superó la magnitud programada en SEGPLAN toda vez que se tenían programados 1000 cupos de parqueo. Por otro lado, esta meta no tiene ningún contrato asociado y su ejecución presupuestal fue de un 68.71%. (Informe de seguimiento control interno Pg.8 de 11 Gestión física) de lo ejecutado por valor de \$688.8 millones y cuyo giro en diciembre 2018 fue de \$156.5 millones. En la visita realizada se constató en buen estado de los mismo, con la observación del faltante parcial de la cubierta (Techo) para la estación Marsella y avenida Rojas.

3.3.1.1. Hallazgo administrativo porque revisado la meta “Aumentar 1500 cupos de parqueo para bicicletas” no se observó la existencia de cubiertas (Techo) para la estación Marsella y avenida Rojas.

En visita realizada a las estaciones el 13 de marzo de los corrientes, se pudo observar que en los ciclo parqueaderos ubicados en las estaciones de Marsella y Avenida Rojas, estos se encontraban sin la debida protección (cubierta), dejando las bicicletas a la intemperie, lo que podría conducir a un daño económico que podría afectar las finanzas públicas ante el robo o daño de estos ciclo parqueaderos y las bicicletas dejadas allí. Lo anterior podría afectar el cumplimiento del principio de economía de que trata el principio 25 de la ley 80 de 1993.

Lo anterior podría haber sido generado por las deficiencias en los mecanismos de supervisión y control de la entidad, por la improvisación en la definición de los estudios previos y posiblemente por la desactualización del Manual de Supervisión y Contratación que hacen que la vigilancia en la ejecución del contrato no sea la más adecuada, lo cual podría traer como consecuencia que no se cumpla con el objeto contractual, se extienda más allá del plazo pactado, se presenten sobrecostos y finalmente no se resuelva la necesidad que se buscaba satisfacer.

Proyecto 86 - Gestión de la seguridad en el sistema de transporte público gestionado por Transmilenio S.A.

Cuadro 47

SEGUIMIENTO COMPARATIVO DE LAS METAS DEL PROYECTO No. 86 DE TRANSMILENIO S.A., SUSCRITAS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ A DICIEMBRE DE 201

Cifras en millones

No. Proy	Proyecto inversión	Código Meta	Descripción de las metas	Nrs.de Contratos	Compromisos acumulados	Vr. Girado	%Girado
86	Gestión en la seguridad en el Sistema de Transporte	1	Implementar 1 plan de seguridad que permita gestionar y realizar iniciativa para reducir los eventos de afectación a la seguridad en el sistema	52	25.127	11.212	44,62



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Proy	Proyecto inversión	Código Meta	Descripción de las metas	Nrs.de Contratos	Compromisos acumulados	Vr. Girado	%Girado
	Público Gestionado por Transmilenio S.A.	3	Diseñar e implementar 1 Plan para reducir la problemática de la evasión en el Sistema, incluyendo medidas de corto, mediano y largo plazo.	18	2.610	2.610	100
Resumen		2		70	27.737	13.822	

Fuente: información suministrada por la Dirección técnica de Seguridad –TRANSMILENIO S.A.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá.

- *Meta 1: Implementar 1 plan de seguridad que permita gestionar y realizar iniciativas para reducir los eventos de afectación a la seguridad en el sistema.*

Su ejecución presupuestal y contractual para la vigencia 2018 fue del 100%. Por otro lado, su avance físico es coherente con el tiempo transcurrido de la vigencia, el cual esta soportado en acciones como la articulación con Secretaría Distrital de Seguridad para mitigar la piratería, la identificación de puntos críticos de seguridad y convivencia por localidad, la coordinación de acciones para poblaciones vulnerables con Secretaría de Integración Social y Policía de Infancia y Adolescencia entre otros.

Contratos suscritos 52 con un valor acumulado de \$25.128 millones y de los cuales giraron un 44.62% correspondiente a \$11.212.4 millones.

- *Meta 3.- Diseñar e implementar 1 plan para reducir la problemática de la evasión en el sistema, incluyendo medidas de corto, mediano y largo plazo.*

De acuerdo con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones, el requerimiento de contratación no fue suscrito, no obstante, su ejecución de recursos fue del 100%. Por otro lado, su ejecución física registro un avance del 87.5%. Por lo que se deben generar las acciones correctivas a que haya lugar con el fin de garantizar el cumplimiento al final del cuatrienio. Se suscribieron 18 contratos por cuantía de \$2.610.4 millones y girados ese mismo valor.

Proyecto 88 - Estabilización tarifaria del sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A.

Cuadro 48

SEGUIMIENTO COMPARATIVO DE LAS METAS DEL PROYECTO No. 88 SUSCRITAS EN EL
PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ
TRANSMILENIO S.A. A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

Cifras en millones de pesos

No. Proy	Proyecto inversión	Código Meta	Descripción de las metas	Nrs.de Contratos	Compromisos acumulados	Vr. Girado	% Girado
----------	--------------------	-------------	--------------------------	------------------	------------------------	------------	----------



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

88	Estabilización tarifaria del SITP gestionado por Transmilenio S. A	1	Remunerar el 100 por ciento de la prestación del servicio de transporte y recaudo del Sitp, durante las 52 semanas del año.	10	468.317	368.617	82,4
Resumen		1		10	468.317	368.317	

Fuente: información suministrada por la Subgerencia Económica –TRANSMILENIO S.A.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá.

Meta 1.- Remunerar el 100 por ciento de la prestación del servicio de transporte y recaudo del SITP, durante las 52 semanas del año.

Teniendo en cuenta la meta planteada, el cumplimiento físico fue de un 100% y en cuanto a la meta presupuestal para su ejecución no se llevan a cabo procesos de contratación que son cubiertos con los recursos destinados a la citada meta. No obstante, para el cumplimiento de esta meta, se utilizaron solamente el 74.9% de los recursos destinados para los 10 contratos registrados, por cuantía de \$468.317.millones a los que giraron un 78.65% del monto \$ 368.317.millones.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación presentada, por cuanto la entidad debe disponer de mecanismos de mejoramiento continuo que permitan subsanar esta situación.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de Regularidad.

3.3.1.2. Hallazgo administrativo por cuanto para el suministro de la información solicitada respecto de las metas del Plan de desarrollo, no hubo claridad de dicha información y se presentó confusión en el reporte de las cifras y porcentajes de ejecución, obstaculizando el ejercicio del control fiscal, por cuanto se recibieron reportes desordenados.

Pare efecto de obtener la correspondiente información necesaria para evaluar las metas suscritas para dar cumplimiento de los proyectos del Plan de Desarrollo, esta fue remitida de forma desordenada y se hizo difícil su consulta, demorando el proceso de evaluación de dichas metas.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Para los efectos de verificación de la información reportada, se compararon diferentes informes tomando como base el enviado por la alcaldía (plan de desarrollo 2016-2020), encontrando este equipo auditor que las nomenclaturas de las metas formulada inicialmente, algunas de estas no corresponden con las que están citadas en el documento enviado por la Alcaldía; lo que ocasionó una pérdida de tiempo en la revisión del documento, por lo que cualquier persona no hubiese podido entender apropiadamente el texto indicado. A continuación, se relacionan las metas a las cuales se les variaron las nomenclaturas mencionadas anteriormente.

Cuadro 49
SEGUIMIENTO COMPARATIVO A METAS DEL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ
TRANSMILENIO S.A. A DICIEMBRE DE 2018

Metas	Respuesta de la meta
1.-Aumentar 5 por ciento los viajes en el Sistema de Transporte Público gestionado por TRANSMILENIO S.A..	Meta 1: Para el reporte de la magnitud física, se tomó como base el día de máxima demanda en el trimestre reportado, no obstante, la magnitud reportada no es acorde con los soportes remitidos toda vez que se evidencia un decrecimiento en la demanda en el último año. Por otro lado, 204 de 206 compromisos de contratación fueron suscritos y el 98% de los recursos destinados para la meta fueron ejecutados.
2-(34). Garantizar el 100 por ciento de las estaciones en condiciones óptimas para el servicio incluyendo aseo, servicios públicos y equipamiento adicional.	Meta 2: Debido a retrasos presentados en los procesos contractuales, no se logró el cumplimiento de la meta física, la cual quedó registrada en un 81.43%. Por otro lado, dos requerimientos de contratación establecidos en el PAA, no fueron ejecutados.
3.-(31) Garantizar el 96% la operación de la línea de cable en relación a las horas de operación programadas.	Meta 3: (30) Si bien se han ejecutado el 100% de los recursos que se tenían presupuestados para la vigencia, Su ejecución física fue del 92.4%, no obstante, cabe resaltar que se realizó un ajuste a la magnitud física programada, reduciendo la meta de la vigencia de 88000 a 40000.
	Meta 4: (31) La ejecución contractual de esta meta y su ejecución presupuestal fue acorde con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones, no obstante, la información reportada en la herramienta SEGPLAN, no es coherente con las evidencias, toda vez que el 27 de diciembre de 2018 inició la operación del sistema TransMiCable.
4.- (32) Gestionar 100 por ciento de los servicios del componente BRT en operación, incluyendo Troncales, duales y alimentadores.	Meta 5:(32) Se realizaron las actividades de seguimiento previstas con la interventoría que soportan el avance reportado, revisando el desempeño y cumplimiento operativo de los concesionarios de operación troncal y alimentadora, durante las horas de operación diarias y por los 7 días de la semana. Por otro lado, su avance presupuestal se encuentra en un 99.7% y se ejecutaron 25 los 29 compromisos de contratación.
5.-Implementar 9 soluciones de software en una plataforma computacional eficiente que automatizen los procesos de recaudo y remuneración, el modelo de programación y regulación de f,	Meta 6:(33) Durante el periodo se han realizado los operativos de seguimiento en conjunto con la interventoría, que respaldan el avance reportado en el trimestre. Adicionalmente, se ejecutaron el 100% de los recursos y se suscribieron 164 de los 167 compromisos establecidos en el Plan Anual de Adquisiciones.
6.-(30) Reducir 400,000 Toneladas de gases de efecto invernadero (CO2eq) por la operación del Sistema de Transporte Masivo.	Para la meta 7:(34) La meta de inversión presenta un avance físico consistente con la programación efectuada y el tiempo transcurrido de la vigencia, puesto que se evidenció en los informes diarios de mantenimiento, las actividades realizadas para el mantenimiento de las estaciones. Por otro lado, se ejecutaron todos los compromisos de contratación programados y se ejecutó el 97% de los recursos destinados para la meta.
7.- (33) Supervisar 100 por ciento de la operación de las rutas zonales en servicio	
(22).- Aumentar 1,500 cupos de parqueo para bicicletas	(22).-Para la vigencia 2018,se implementaron un total de 1502 cupos de cicloparqueaderos, distribuidos en el Portal Suba (386), Portal Sur (189), estación Transversal 86 (84), Primero de Mayo (228), Portal Tunal (437), Juan Pablo II (44), Manitas (52) y Mirador el Paraíso (82). Lo anterior superó la magnitud programada en SEGPLAN toda vez que se tenían programados 1000 cupos de parqueo. Por otro lado, esta meta no tiene ningún contrato asociado y su ejecución presupuestal fue de un 68.71%.
Mejorar y/o mantener 147 estaciones del Sistema TransMilenio con acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoramiento de las condiciones físicas, Mejorar y/o mantener 7,500 paraderos del componente zonal con acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoramiento de las condiciones físicas.	Se resalta que en estas metas se encuentran incluidos los recursos cuya ejecución no está en cabeza de la entidad ya que corresponden al convenio Nación-Distrito y dependen de la gestión del IDU.
(19).- Planificar y gestionar los recursos para 73 estaciones para adelantar acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación,	Para la meta 1 (19): Si bien se evidencian los adelantos en los estudios y diseños para la adecuación de 73 estaciones del sistema, estos no se encuentran al 100%, por otro lado, se han ejecutado los 3 contratos programados para la vigencia y se apropiaron 97.98% de los recursos destinados para la misma.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Metas	Respuesta de la meta
(21).- Planificar y gestionar los recursos para 9 patios zonales para la expansión y mejoramiento de la infraestructura zonal, con inversión pública o privada.	Para la meta 2 (21): La Entidad presentó una ejecución física acorde con la programación realizada para la vigencia, toda vez que se tienen planificados y gestionados los recursos de los siguientes predios: Gaco (Engativá), San José (Bosa), Alo X CL 90 (Calle 80), Cerros de Oriente (Usme) y Alameda (Ciudad Bolívar). Por otro lado, ésta no es coherente con lo reportado en SEGPLAN toda vez que se registra un avance de 6 patios. Su ejecución presupuestal y contractual fue del 100%.
	Para la meta 3: La ejecución de esta meta se soporta en el cumplimiento de las diferentes órdenes de trabajo que se realizan al contratista para el mantenimiento preventivo, correctivo y mejorativo en las diferentes estaciones que componen el sistema, evidenciados en los diferentes informes de interventoría presentados por el contratista. Por otro lado se ejecutaron los 7 compromisos establecidos en el Plan Anual de Adquisiciones y su ejecución presupuestal fue del 99.5%
(20).- Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación.	Para la meta 4: Su avance presupuestal y físico fue acorde al Plan Anual de Adquisiciones, no obstante, su ejecución física para esta vigencia fue del 92.22%, si bien es una ejecución aceptable, se debe tener presente que en el acumulado para el cuatrienio solo se lleva un avance del 39.81%.
	(20).-Se resalta que en estas metas se encuentran incluidos los recursos cuya ejecución no está en cabeza de la entidad ya que corresponden al convenio Nación-Distrito y dependen de la gestión del IDU. Para el año 2018 se encuentran realizando los estudios de factibilidad y diseños para la ampliación de las diferentes troncales del sistema, no obstante, éstos no se encuentran al 100%. Adicionalmente, su ejecución presupuestal se registró en un 45.61%.
(3).- Diseñar e implementar 1 Plan para reducir la problemática de la evasión en el Sistema, incluyendo medidas de corto, mediano y largo plazo.	(3)De acuerdo con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones, un requerimiento de contratación no fue suscrito, no obstante, su ejecución de recursos fue del 100%. Por otro lado, su ejecución física registro un avance del 87.5%. Por lo que se deben generar las acciones correctivas a que haya lugar con el fin de garantizar el cumplimiento al final del cuatrienio.
(2).-Disminuir 10 Por Ciento el número de víctimas fatales en el Sistema de Transporte Público gestionado por TRANSMILENIO S.A.,	
(1).- Implementar 1 Plan de Seguridad que permita gestionar y realizar iniciativas para reducir los eventos de afectación a la seguridad en el Sistema.	Para la meta 1:(1) Su ejecución presupuestal y contractual para la vigencia 2018 fue del 100%. Por otro lado, su avance físico es coherente con el tiempo transcurrido de la vigencia, el cual esta soportado en acciones como la articulación con Secretaría Distrital de Seguridad para mitigar la piratería, la identificación de puntos críticos de seguridad y convivencia por localidad, la coordinación de acciones para poblaciones vulnerables con Secretaría de Integración Social y Policía de Infancia y Adolescencia entre otros.
	Para la meta 2: De acuerdo con lo reportado en SEGPLAN, ésta meta no tiene recursos programados para la vigencia 2018.

Fuente: Balance metas control interno 2019 y Observaciones Orientadas a las Metas a 31-12-2018

Elaboro: Equipo auditor

Por lo anterior se evidencia que TMSA en su gestión no fue diligente, oportuno y eficaz respecto de la revisión del texto del formato de las metas del plan de desarrollo (2016-2020), lo cual trae como consecuencia inseguridad que el texto de la meta efectivamente corresponda a las metas formuladas inicialmente en su secuencia numérica.

Lo anterior contravendría lo señalado en el literal e. del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, respecto de *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”*

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No.1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación presentada, por cuanto la entidad debe disponer mecanismos de mejoramiento continuo que permitan subsanar esta situación.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser



incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de Regularidad.

3.3.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto no se cumple estrictamente con lo dispuesto por el decreto No. 612 de 2018, por no realizar la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado, ya que se observó que en la versión 11 del Plan de acción para 2019, la integración ordenada no incluye los planes de Previsión de Recursos Humanos, como tampoco el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, de igual forma no se registra allí la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión y para los demás planes solo se registran acciones puntuales que en ningún caso corresponden a Planes propiamente dichos.

Como resultado de la revisión de este componente, se logró comprobar, luego de la realización del acta de visita fiscal No. 10 del 22 de marzo de los corrientes que:

Ante la pregunta 13. *“Sírvese aportar los documentos que demuestren que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto No. 612 de 2018, respecto de la integración de los planes estratégicos al Plan de Acción y de la adopción de equipos transversales, como instancias para facilitar la coordinación en la aplicación de las políticas de gestión y desempeño institucional...”*.

Como respuesta se adjuntan las resoluciones Nos. 100 del 18 de marzo de 2019 *“Por la cual se crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de Transmilenio”* y la Resolución No. 296 del 10 de mayo de 2018 *“Por la cual se crea el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de Transmilenio S.A.”*

Con lo cual no se da respuesta al interrogante planteado por el auditor, si se tiene en cuenta que solo hasta marzo de 2019, se crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, mal podría garantizar la debida articulación de los Planes Estratégicos con el Plan de Acción de la Entidad.

Según ley 1474 de 2011, ARTÍCULO 74. *Plan de acción de las entidades públicas.* A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

El numeral 2.2.22.3.14 del Decreto 612 de 2018, *“Por el cual se fijan directrices para la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del Estado”, las entidades del Estado, de acuerdo con la aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, al Plan de Acción de que trata el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, deberán integrar los planes institucionales y estratégicos que se relacionan a continuación y publicarlo, en su respectiva página web, a más tardar el 31 de enero de cada año: 1. Plan Institucional de Archivos de la Entidad PINAR, 2. Plan Anual de Adquisiciones, 3. Plan Anual de Vacantes, 4. Plan de Previsión de Recursos Humanos, 5. Plan Estratégico de Talento Humano, 6. Plan Institucional de Capacitación, 7. Plan de Incentivos Institucionales, 8. Plan de Trabajo Anual en Seguridad y Salud en el Trabajo, 9. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, 10. Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones PETI, 11. Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad y Privacidad de la Información y el 12. Plan de Seguridad y Privacidad de la Información.

Con lo anterior se estaría contraviniendo lo contemplado en la ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación con incidencia disciplinaria, por cuanto los planes de acción aprobados y subidos a la plataforma, incluida la última versión, no evidencia la debida articulación de los planes y la inexistencia de otros.

Es de aclarar que el decreto 612 de 2018 adiciona al Capítulo 3 del Título 22 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, los siguientes artículos: *“2.2.22.3.14. Integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción. Las entidades del Estado, de acuerdo con el ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, al Plan de Acción de que trata el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, deberán integrar los planes institucionales y estratégicos que se relacionan a continuación y publicarlo, en su respectiva página web, a más tardar el 31 de enero de cada año: 1. Plan Institucional de Archivos.*

Por otra parte el artículo 2. Transición señala que *“Las entidades del Estado de manera progresiva, deberán integrar los planes a que se refiere el presente Decreto al Plan de Acción y publicarlo en la página web a más tardar el 31 de julio de 2018”*.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas



pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de Regularidad.

3.3.2. Gestión Ambiental

PLAN INSTITUCIONAL DE GESTION AMBIENTAL (PIGA)

Como resultado de la evaluación realizada, soportada en el acta de visita fiscal del día 04 de marzo del presente año, se recibieron soportes de las actividades desarrolladas por los funcionarios encargados de adelantar la gestión ambiental, encontrándose que:

- Respecto de la meta Reducir el consumo global de agua potable en la infraestructura del sistema, se informó que *“Los datos de facturación no son precisos y por ello no permiten hacer un cálculo de reducción de consumo tan detallado, teniendo en cuenta que los periodos de facturación no son exactamente los mismos, y algunas dificultades que se presentan con la toma de registro de información de los contadores de agua de las estaciones por parte de la EAAB. Igualmente, a través de comunicación oficial se conminó a los Concesionarios de la fase II del Sistema a formular e implementar medidas que promuevan el uso racional del agua en las actividades de limpieza y aseo de las estaciones a su cargo, según el contrato de concesión”*.
- Respecto de la meta Reducir el consumo de energía eléctrica en la infraestructura del sistema, se informó que *“A través del contrato de mantenimiento de infraestructura, se realizó renovación integral de luminarias en las estaciones Museo Nacional y Jiménez (costado Caracas), con la instalación de luminarias tipo LED” y que “Desde el 13 de noviembre de 2018 está disponible en la estación Pradera, el parasol solar para la recarga de dispositivos móviles a través de la energía solar, en una prueba piloto que durará 3 meses”*.
- Respecto de la meta Minimizar la cantidad de residuos sólidos ordinarios generados por la sede administrativa, se informó que *“Con relación al avance de la meta, en esta oportunidad se reporta el resultado del indicador, que para el periodo se obtuvo un valor del 72% y en cuanto al avance de la actividad, conforme se registra en los informes enviados por la Dirección Corporativa, para cada uno de los meses el contratista de aseo adelantó charlas o jornadas mensuales de capacitación a las operarias de aseo”*.
- Respecto de la meta Fortalecer los mecanismos para seguimiento a la gestión de los residuos peligrosos y especiales generados en la infraestructura del sistema se informó que *“Se adelantaron las acciones de seguimiento a la información aportada por cada uno de los contratistas responsables de actividades generadoras de residuos especiales y peligrosos en las actividades misionales y de soporte a la gestión de la entidad, a partir de la consolidación de información y posterior revisión de soportes remitidos por las áreas encargadas de la supervisión de los respectivos*



contratos. Para el caso del contrato de mantenimiento de infraestructura BRT (portales y estaciones), el contrato cuenta con una interventoría integral que incluye el componente ambiental, a través de la cual se hace seguimiento especial a las obligaciones relacionadas con la gestión de los residuos peligrosos que se generan producto del mantenimiento de esta infraestructura”.

- *Respecto de la meta Promover la incorporación de criterios de separación de residuos en la fuente en portales del sistema, se informó que “Durante el 2018 a través del contrato de aseo de infraestructura se realizó una caracterización y aforo de residuos generados al interior de los portales y estaciones, producidos principalmente por los usuarios del sistema. La información está en proceso de análisis, para identificar el potencial de aprovechamiento de residuos para así establecer la viabilidad de incorporación de criterios de separación en la fuente, por lo menos en un portal, tal como se formuló en la meta del programa (de ahí que se reporta como “0” el avance de la meta del programa)”.*
- *Respecto de la meta Fortalecer las pautas de consumo responsable de papel como medida de uso eficiente, se informó que “Para este objetivo del programa se tenía planteado adoptar una política de cero papel y como actividad el establecer mecanismo para fortalecer el seguimiento a la implementación de la política. Sin embargo, la actividad no ha tenido avance por cuanto se está en proceso de contratación de un sistema robusto de gestión documental con el cual se puede identificar las opciones para fortalecer el uso de medios digitales que permitan disminuir el consumo de papel”.*
- *Respecto de la meta Incorporar criterios ambientales y de consumos sostenible en los procesos de compra y gestión contractual, se informo que “Se reporta 100% en el avance de la meta dado que durante el segundo semestre de 2018 se suscribieron dos (2) contratos en cuyos documentos contractuales incluyen lineamientos conforme se establece en la Guía de Lineamientos ambientales para las compras y la gestión contractual”.*
- *Respecto de la meta Fortalecer las prácticas de consumo responsable de papel, como medidas de uso eficiente, se informó que “Para este objetivo del programa se tenía planteado adoptar una política de cero papel y como actividad el establecer mecanismo para fortalecer el seguimiento a la implementación de la política. Sin embargo, la actividad no ha tenido avance por cuanto se está en proceso de contratación de un sistema robusto de gestión documental con el cual se puede identificar las opciones para fortalecer el uso de medios digitales que permitan disminuir el consumo de papel”.*
- *Respecto de la meta Promover estrategias que permitan reducir la huella de carbono corporativa mediante la adopción de prácticas ambientales sostenibles, se informó que “Dentro de la línea “Movilidad Sostenible” se continua con la implementación de los programas de “Día sin carro en TM”, en los que se promueve el uso de medios alternativos de transporte para el desplazamiento de los funcionarios y la aplicación del incentivo a funcionarios que se desplacen a la oficina en bicicleta. Durante el periodo, se continuó con el proceso de formulación y revisión del PIMS para envío a la Secretaría Distrital de Movilidad”.*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- Respecto de la meta Preservar y aumentar las coberturas vegetales y áreas verdes en infraestructura del sistema, se informó que: *“Esta actividad se enmarca en el programa de Gestión del Entorno Urbano, y su implementación se realizará en el marco de la acción ambiental formulada en el PACA por cuanto requiere recursos de inversión (de ahí que en este informe no se registra presupuesto)”*
- Respecto de la meta Generar una cultura ambiental alrededor del sistema y de las actividades misionales de la entidad, se informó que *“Durante el 2018 se adelantaron dos (2) campañas de divulgación de temas ambientales a través de los medios de comunicación interna, en aspectos relacionados con el uso eficiente de la energía, la separación en la fuente en casa y oficina, la gestión de residuos peligrosos pos consumo (pilas y medicamentos vencidos), así como información sobre la problemática del icopor”*.

EVALUACION PLAN ANUAL DE CONTROL AMBIENTAL – PACA

Se presentan a continuación los resultados obtenidos para cada acción ambiental PACA formulada para el periodo del Plan de desarrollo distrital - PDD “Bogotá Mejor Para Todos” durante el 2018, que incluyen la descripción de los avances y actividades desarrolladas.

Como resultado de la evaluación realizada, soportada en el acta de visita fiscal del día 04 de marzo del presente año, se recibieron soportes de las actividades desarrolladas por los funcionarios encargados de adelantar la gestión ambiental, encontrándose que:

Respecto de la meta Operación y Control del Sistema de Transporte Público gestionado por TRANSMILENIO S.A. que consistió en:

- Reducir 147.426 Toneladas de gases de efecto invernadero (CO₂eq) por la operación del Sistema de Transporte Masivo
- Reducción de gases de efecto invernadero y contaminantes locales por la operación del Sistema de Transporte Público.

Se encontró que *“Los cálculos internos realizados para estimar la reducción de emisiones muestran que el proyecto obtuvo una reducción de 36.961 ton de CO₂ eq (reducción correspondiente al año 2017), lo cual corresponde al 92,4% del valor programado para 2018.*

La reducción de emisiones del proyecto es inherente a la operación del Sistema de transporte masivo (troncal y zonal). Por lo tanto, las actividades desarrolladas en el marco de la acción ambiental están orientadas a dar soporte y gestión al proyecto en términos de monitoreo y/o estimación de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero obtenida en el año 2017. Igualmente, las actividades se han orientado a adelantar gestiones interinstitucionales para fortalecer el proyecto de cara a los nuevos esquemas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero – GEI”.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Respecto del cumplimiento de la meta Operación y Control del Sistema de Transporte Público gestionado por TRANSMILENIO S.A.

- Reducir 147.426 Toneladas de gases de efecto invernadero (CO₂eq) por la operación del Sistema de Transporte Masivo
Gestión del Entorno Urbano. Adelantar las actividades requeridas para el mantenimiento de las coberturas vegetales en el área de influencia e infraestructura del Sistema Transmilenio, se encontró que:

Cuadro 50
SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA META DIRIGIDA A LA REDUCCION DE GASES
EFECTO INVERNADERO

Cifras en millones

Proyecto	Meta	Contrato	Objeto	Valor	% Ejecución	Observaciones
7223	Reducir 40.000 toneladas de gases de efecto invernadero o CO ₂ por operación del sistema de transporte masivo	CTO100-17	Adición - Contratar la prestación de servicios profesionales para el apoyo a la ejecución de las actividades de control y seguimiento ambiental y de los proyectos encaminados al mejoramiento de los estándares ambientales y de sustentabilidad a cargo la Dirección Técnica de Modos Alternativos y Equipamiento Complementario.	16.243.5	100	El monto reportado en el valor del concepto de la inversión corresponde a la adición a un contrato de prestación de servicios de apoyo a temas ambientales con cargo a esta meta de inversión.
		Convenio 376 de 2016	Adición - Aunar esfuerzos para adelantar las actividades requeridas para el mantenimiento de coberturas vegetales en el área de influencia e infraestructura del sistema Transmilenio.	80.000	100	El monto reportado en el valor del concepto de la inversión corresponde a la adición a un convenio interadministrativo, con cargo a esta meta de inversión.

Fuente: información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación-TRANSMILENIO.
Fuente: TRANSMILENIO S.A.

Para ejecutar la meta dirigida a la reducción de gases efecto invernadero se suscribió el contrato No. 100 de 2017 y el convenio 376 de 2016.

En cumplimiento del contrato No. 100 de 2017, que tiene por objeto “Contratar la prestación de servicios profesionales para el apoyo a la ejecución de las actividades de control y seguimiento ambiental y de los proyectos encaminados al mejoramiento de los estándares



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ambientales y de sustentabilidad a cargo la dirección técnica de modos alternativos y equipamiento complementario”, el cual tenía como funciones principales las de:

- Hacer debido uso de los equipos y los licenciamientos de software que se le faciliten.
- Apoyar la ejecución de las actividades de seguimiento ambiental a cargo de la Dirección Técnica de Modos alternativos.
- Prestar apoyo en el desarrollo de las actividades de seguimiento ambiental de los proyectos encaminados al mejoramiento de los estándares ambientales y de sustentabilidad a cargo de la Dirección Técnica de Modos Alternativos.
- Prestar acompañamiento a las visitas, recorridos, reuniones y demás actividades relacionadas con el seguimiento y control ambiental.
- Las demás obligaciones que le sean ordenadas por el supervisor.

Y en cumplimiento del convenio No. 376 de 2016, que tiene por objeto *“AUNAR ESFUERZOS PARA ADELANTAR LAS ACTIVIDADES REQUERIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS COBERTURAS VEGETALES EN EL ÁREA DE INFLUENCIA E INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA TRANSMILENIO.”*, el cual tenía como Alcance:

- *Realizar el diseño y/o manejo de las coberturas vegetales e individuos arbóreos priorizados dentro de las áreas verdes ubicadas al interior de portales y estaciones del Sistema Transmilenio, con el apoyo técnico, administrativo y financiero del Jardín Botánico de Bogotá, José Celestino Mutis. En su aspecto técnico el objeto incluye de manera específica la realización de actividades de intervención de jardinería en espacio público de uso público, que se circunscriben a dos líneas de acción. LINEA UNO. Intervención de jardinería en espacio público de uso público y LINEA DOS. Inventario forestal y valuación técnica del arbolado adulto. Cuyos desarrollos y delimitaciones se encuentran descritos en la propuesta técnica presentada por el jardín Botánico.*

Como se puede observar, luego de revisar los objetos y funciones principales de estos actos administrativos, a sabiendas que fueron los únicos que se suscribieron para cumplir con la meta *“Reducir 40.000 toneladas de gases de efecto invernadero CO2 por operación del sistema de transporte masivo”*, se podría asegurar que no solo con la suscripción y ejecución de este contrato y la firma de este convenio, se logre dicha reducción, sino que debería traer otras medidas aparejadas que garantice el cumplimiento de esta meta, como la reducción de los buses operados con combustible diésel, con alimentación eléctrica y/o de gases.

3.3.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible

En cumplimiento de la metodología aportada por la Dirección de Planeación y la Dirección de economía y finanzas y para determinar el grado de cumplimiento de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

los Objetivos de desarrollo sostenible en la entidad vigilada, se solicitó información verbal a la jefe de la Oficina Asesora de planeación, la cual fue remitida en correo electrónico el día 22 de febrero de 2019, y contestada en los siguientes términos: *“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el producto de un consenso general en torno a un marco medible para alcanzar niveles mínimos que garanticen la prosperidad, el bienestar de las personas y la conservación del ambiente.”*³⁹

*Mediante el documento CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018 la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y la Agencia Presidencial de Cooperación APC-Colombia, sometieron a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la estrategia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el país.*⁴⁰

*Este CONPES se constituyó como una herramienta para la puesta en marcha de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus ODS. En ese sentido, es un punto de referencia en la formulación de lineamientos de política en temas que están bajo el liderazgo del Gobierno nacional. Adicionalmente, da un enfoque integral de desarrollo a las agendas que son jaladas por otros actores relevantes en el momento de definir las metas del país a 2030.*⁴¹

*Para la implementación de los ODS se proponen en este CONPES unos lineamientos para el esquema de seguimiento y reporte, para el plan de fortalecimiento estadístico, para la estrategia territorial, para la interlocución y promoción de alianzas con actores no gubernamentales. Específicamente en relación con la estrategia territorial se dispone que el reto para la implementación de los ODS a nivel regional se abordará a través de cinco líneas de acción: (i) pedagogía sobre los ODS; (ii) seguimiento a los avances de los ODS a nivel territorial; (iii) visibilización de buenas prácticas locales para la implementación de ODS; (iv) implementación de marcadores ODS en los instrumentos de planeación y presupuesto regional; y (v) acompañamiento diferenciado a los territorios para la implementación de los ODS.*⁴²

Cabe recordar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del año 2015, incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que buscan poner fin a la pobreza, luchar contra las desigualdades y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Estos objetivos tienen como base los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados en 2000, y que el mundo se comprometió a alcanzar en 2015. A pesar de los avances alcanzados, los nuevos objetivos buscan abordar “las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

En Colombia, no únicamente se incluyeron los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sino también, mediante el Decreto 280 de 2015 se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de los ODS, acción con la que se ratificó el

³⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento CONPES 3918 de 2018.

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem

⁴² Idem



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

compromiso de Colombia con éstos. Del mismo modo, la Alcaldía de Bogotá y su Plan Distrital de Desarrollo para el período 2016-2019, “Bogotá Mejor para Todos”, está comprometida con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la Agenda 2030. Así, por ejemplo, se destaca que 80% de los programas del PDD cuenta con asociaciones a los ODS.

Teniendo en cuenta lo anterior, TRANSMILENIO S.A. ha consultado a la Secretaría Distrital de Planeación sobre la implementación de los ODS a nivel distrital. Al respecto cabe mencionar:

- Mediante correo electrónico del 17 de mayo de 2018, la Secretaría Distrital de Planeación remitió comunicación enviada en 11 de mayo de 2018 por el Secretario Distrital de Planeación al Contralor de Bogotá. En dicha comunicación se manifestó que “la Secretaría Distrital de Planeación actualmente trabaja en la revisión e identificación del estado de las metas trazadoras e indicadores del Conpes y su relación con las metas e indicadores de la ciudad y del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos.”
- Mediante correo electrónico del 13 de febrero de 2019 la Secretaria Distrital de Planeación informó que “en estos momentos estamos realizando las mesas de trabajo por sectores y próximamente trabajaremos con el Sector Movilidad.”

No obstante lo anterior, en la ficha EBI-D de los proyectos de inversión de TRANSMILENIO S.A. se indicó a que ODS podría aportar cada proyecto así:

Cuadro 51

ESTADO ACTUAL DE LOS ODS FRENTE A LOS PROYECTOS SUSCRITOS POR TRANSMILENIO
EN EL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ A DICIEMBRE DE 201

PROYECTO	OBJETIVO
0086 Gestión de la seguridad	ODS 9 Industria, innovación e infraestructura
0071 Comunicación, capacitación y atención al usuario	ODS 9 Industria, innovación e infraestructura
0087 Cultura ciudadana	ODS 9 Industria, innovación e infraestructura
0088 Estabilización tarifaria	ODS 9 Industria, innovación e infraestructura
7251 Gestión de infraestructura	ODS 9 Industria, innovación e infraestructura
7223 Operación y control	ODS 9 Industria, innovación e infraestructura ODS 12 Producción y Consumo Responsable ODS 13 Acción por el Clima.
7225 Fortalecimiento institucional	ODS 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico

Fuente: información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación-TRANSMILENIO.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

3.3.4. Evaluación de Políticas Públicas.

Las políticas plasmadas en el Plan de Desarrollo de Bogotá, están estrechamente relacionadas con el Plan de Ordenamiento territorial y más concretamente con el Plan Maestro de movilidad, de ahí que fue importante realizar una evaluación a la ejecución de dicho Plan bajo la competencia de Transmilenio S.A., además en cumplimiento de la circular 015 de 2018 establece los lineamientos de la alta Dirección para la vigencia 2019, se realiza la evaluación de los proyectos Nos. 7223 “Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”, No. 86



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*“Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”,
No. 88 “Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”,
No. 7251 “Gestión de infraestructura del transporte público”*

En el mismo sentido, señala en la misma circular dentro de los procesos de Vigilancia y Control a la gestión Fiscal y Estudios de Economía y Política Pública, que se debe asegurar la evaluación de los objetivos de desarrollo sostenible y para el mejoramiento del ejercicio del control social, la adhesión al Pacto global de las Naciones Unidas y a sus diez principios circunscritos en los derechos Humanos, derechos laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Teniendo en cuenta que las políticas plasmadas en el Plan de Desarrollo Distrital están estrechamente relacionadas con el Plan de ordenamiento territorial y más concretamente con el plan maestro de movilidad se procede a realizar una evaluación de dicho plan de movilidad a la luz del informe de política pública.

Las formas de articulación e integración de los diferentes componentes del sistema de movilidad, el plan de inversiones correspondiente y el cronograma de ejecución de los proyectos a ser ejecutados durante la vigencia del POT se definieron mediante el Plan Maestro de Movilidad decreto Distrital 319 de 2006, en él se establece una política orientada a la movilidad sostenible y competitiva; que percibe el transporte público como un eje estructurador, que facilita la integración modal, que proporciona una movilidad inteligente y socialmente responsable, que tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, estableciendo las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la región.

En el marco de los objetivos propuestos desde el Plan Maestro de Movilidad, se busca entre otros contribuir al crecimiento inteligente, considerando la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte, de tal forma que se mejore la accesibilidad en concordancia con la descentralización de las grandes unidades de servicios y equipamientos y, articular mediante intercambiadores modales los diversos modos de transporte urbano e interurbano de pasajeros con el fin de optimizar los flujos de tráfico.

En virtud de lo establecido en el Plan Maestro de Movilidad, se formuló el Decreto 309 de 2009, con el que se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se definieron acciones para la operación integrada de los diferentes



modos de transporte público; así como para la disposición de la infraestructura requerida para garantizar la prestación del servicio. Para tal efecto, el numeral 19.2, expresa que la integración se da bajo la modalidad operativa, física, virtual, medio de pago y tarifaria.

De otra parte, el horizonte del Plan Maestro de Movilidad (PMM) corresponde a los períodos de corto, mediano y largo plazo de ejecución, que iba desde el 2006 hasta el 2020, alcanzando ya su último período a partir del actual Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” – BMT 2016-2020”, que mira la temática de movilidad como vital para avanzar en el mejoramiento del transporte público, la construcción de infraestructura vial y peatonal, las nuevas alternativas de transporte, la seguridad vial y la cultura ciudadana a través del programa “Mejor movilidad para todos”, que en concordancia con el Plan Maestro de Movilidad mantiene como el eje estructurador de este programa el Sistema Integrado de Transporte Masivo, conformado por Transmilenio y el Proyecto Metro.

En relación al primero se ampliará la red de troncales y se optimizará el sistema operacional mejorando la cobertura y calidad del servicio, con relación al segundo, se contratará y se construirá la primera línea y se potenciarán las redes de transporte masivo como catalizadores de la renovación urbana.

La administración distrital actual recibió un modelo de sistema de transporte público inspirado en TransMilenio, la primera apuesta de Bogotá y del país para resolver los problemas de movilidad urbana. Para aquel entonces, el modelo se había replicado y proyectaba en total de 13 sistemas más entre SITM y SETP para Áreas Metropolitanas y aglomeraciones urbanas en las ciudades principales e intermedias.⁴³

La Estructuración Técnica, Legal y Financiera (ETLF) de estos sistemas, se basó en un modelo de cofinanciación de infraestructura entre el Gobierno Nacional y los municipios, modelos para la operación de transporte a través de privados y el principio de autosostenibilidad financiera, contando como única fuente los ingresos por tarifa al usuario. Adicionalmente, no todas las entidades locales priorizaron su inversión en beneficio de los Sistemas y en la generación de una cultura ciudadana asociada al uso, cuidado y defensa del transporte público, razón por la cual la mayoría de los sistemas no han logrado la demanda proyectada, afectando la

⁴³ MINTRANSPORTE: Unidad de Movilidad Urbana Sostenible, Informe Ejecutivo, análisis de políticas públicas de Transmilenio, 2010-2018, página 9



calidad del servicio y deteriorando el reconocimiento, aceptación y apropiación de usuarios y no-usuarios.

También, algunos gobernantes utilizaron los sistemas como instrumentos para el desarrollo de infraestructura vial y renovación urbana, dejando a un lado la toma de decisiones e implementación de políticas públicas necesarias para el inicio, buen desarrollo, y sostenibilidad de la operación. Es imperativo darle continuidad a las políticas públicas y programas de Estado a nivel local y que por tanto los cronogramas de ejecución de infraestructura, renovación del parque automotor, inicio de operación y tarifa al usuario, no dependan de la decisión de cada gobernante.

De cara al ciudadano y de acuerdo con sus necesidades, la lectura frente a la política pública en implementación, al diseño y estructuración de los Sistemas, es que no se contempló al usuario como el activo principal del transporte público y que su éxito depende entre otras cosas, del sentido de pertenencia de la comunidad hacia cada sistema.

Actualmente, la mayoría de los Sistemas cuentan con menos demanda de la estimada, ya sea porque existe una alta oferta de transporte ilegal o informal en las ciudades o porque se ha sustituido por modos de transporte particular (motocarro), afectando el total de viajes en transporte público frente a la distribución modal para cada ciudad y produciendo una nueva realidad que hay que entender, estudiar e integrar a los Planes Integrales de Movilidad Urbana.

En todo caso, la afectación en los tiempos de viaje (espera y trasbordos), problemas de seguridad y comodidad, también son causas que producen la pérdida de confianza y valoración de conveniencia que producen los Sistemas en los usuarios, debilitando su capacidad como herramienta para orientar el desarrollo y crecimiento de las ciudades. Lo anterior, ha incentivado el crecimiento en los niveles de evasión, de transporte informal e ilegal, implicando mayores pérdidas para los SITM.

- Transmilenio se retrasó en la renovación de su flota y actualmente hay buses que tienen muchos kilómetros de operación, debido a la falta de recursos y los altos niveles de endeudamiento del sector para realizar los procedimientos requeridos e incentivar la salida de los buses que ya han cumplido su vida útil. Existe un atraso tanto en el programa de chatarrización, como en la compra de los vehículos del SITP provisional y en la adecuación de los patios portales del SITP. Otro reto que se debe superar es el rezago existente en términos de la demanda proyectada. La implementación del SITP, después de 5 años de iniciada su



operación se encuentra en un 55% de avance respecto al diseño operacional. Por lo anterior, de 9.700 buses requeridos para la cobertura del SITP solo cuenta con 5.300 en operación, por lo que se registran menos viajes en el SITP de los que esperaban, producto entre otros de: paralelismo de la operación del SITP con el denominado SITP provisional (bajo condiciones diferentes de operación) bajo nivel de frecuencias del transporte zonal, aumento de la ilegalidad por la evasión en el pago, y desplazamiento de las necesidades de viajes a otros modos de transporte como: caminatas, bicicletas y motocicleta, afectando ostensiblemente la sostenibilidad de la operación. Los retos más relevantes que tiene son: Operación de SITM: • Renovación de los 1400 vehículos de la flota de las Fases I y II, de los cuales el 67% corresponde a buses biarticulados y el 33% a buses articulados. Esta renovación permitirá mejorar la calidad del servicio a los usuarios y el ingreso de tecnologías más limpias.

- Mejorar el despacho y el control operacional para mantener frecuencia
- Controlar intersecciones viales para evitar bloqueo por el tráfico • Organizar la circulación y la espera de personas al interior de las estaciones • Control de la evasión Planeación próximos proyectos: • Prospectivas de las siguientes fases del sistema, en concordancia con el documento CONPES 3093 de 2002. Expansión de troncales existentes, por ejemplo, Avenida Caracas entre Molinos y el Portal del Sur (expansión a Yomasa), Avenida Villavicencio entre el Tunal y la NQS, Calle 80 hasta el Río Bogotá (Puente de Guadua). • Construcción de nuevas troncales: Carrera 7ª, Avenida Boyacá, Avenida 68 (Previstas en Plan Original para antes de 2010), Avenida Ciudad de Cali y consideración de carriles de buses en nuevas vías de acceso y la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO). • Ampliación de la infraestructura existente (Estaciones, Patios y Portales) en términos de tamaño y tipología de la flota. En cuanto al SITP • Sostenibilidad del sistema • Integración de los componentes Masivo (Sistema TransMilenio) y el componente zonal del • Integración con la PLMB • Nuevas fuentes de financiación de la operación

Una vez concluido el Plan de Desarrollo *“Bogotá Humana”* y en cumplimiento del actual Plan *“Bogotá Mejor para Todos”*, se puede concluir que en el marco de la política pública en materia de movilidad, se han desarrollado estrategias desde el desarrollo de troncales del Sistema Transmilenio, la integración del sistema de transporte masivo, hasta el proyecto de implementación del metro, incluyendo propuestas de integración de la ciudad región, como el tren de cercanías, encontrándose al final planes sin continuidad y consistencia más allá de los periodos de gobierno, evidenciando ausencia de una verdadera política de movilidad, que



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

como consecuencia existe rezago y postergación en el ordenamiento y desarrollo de una óptima movilidad de la ciudad.

El actual Plan de Desarrollo busca incrementar y mejorar el espacio público peatonal y la infraestructura pública de la ciudad, entre otras estrategias, para tal fin se pretende avanzar en el sistema de movilidad en dos frentes: Intervención de la Infraestructura vial y mantenimiento de la red vial de la ciudad y en el mejoramiento de la calidad y accesibilidad a la movilidad de todos los usuarios y el fomento de los modos de transporte no motorizados.

Con respecto a la evaluación del Plan Maestro de Movilidad, en los estudios realizados por esta Contraloría, se observó que el sector muestra un escaso avance en el cumplimiento de sus metas, con un bajo nivel de programación y ejecución de sus recursos frente al plan financiero planeado; por lo que es necesario adelantar el seguimiento a los objetivos y metas de sistema y establecer en que grado ha mejorado la movilidad y la accesibilidad a peatones, ciclistas y usuarios del sistema de transporte público de la ciudad. Igualmente, establecer el grado de intervención integral de la infraestructura vial del sistema de transporte, la cultura ciudadana y el espacio público.

Para lo anterior se hace necesario adelantar el seguimiento de los avances del PDD *“Bogotá, Mejor Para Todos”* y evaluar la efectividad de la intervención realizada, en lo relacionado con el sistema de movilidad, en sus tres subsistemas: Subsistema vial y vial peatonal, Subsistema de Transporte y del Subsistema de Regulación y Control.

Las acciones adoptadas por la administración dentro de la vigencia para mejorar la calidad del servicio público de transporte a los ciudadanos, están interrelacionadas directamente con la ampliación de flota, estaciones, portales y en general con la ampliación total del sistema, el cual desde el año 2010 no ha implementado las obras de infraestructura suficientes para que la misma y la flota que actualmente presta el servicio en los componente Troncal y zonal, afectando gravemente la movilidad de los habitantes de la ciudad.

CONCLUSION

La Alerta amarilla ambiental que se presentó recientemente y que demostró la vulnerabilidad de los sistemas de control y operación de los organismos encargados del manejo de la gestión ambiental, se justificó según expresado por algún candidato político que esa situación obedeció a que (*“... los contaminantes de fuentes*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

móviles son los camiones, luego están los buses viejos del SITP, luego TransMilenio y luego el resto de vehículos. Tenemos que tomar tres medidas: usar dos vías férreas para entrar la carga y limitar el ingreso de camiones viejos; que todos los buses nuevos que compremos sean eléctricos, y dar incentivos de no pago de impuestos para que los privados adquieran carros eléctricos o los transformen”.

Una medida transitoria que podría aliviar temporalmente el caos en la movilidad es la destinación de carriles exclusivos para el SITP, pero se requiere pensar en soluciones más de fondo como las nuevas troncales, el metro, nuevos cables aéreos y el tren de cercanías, etc. Pero en realidad la única expansión en los últimos siete años, que ha tenido TM es el recién inaugurado TransMiCable.

En general se puede advertir que por causa de las disputas políticas, la única afectada es la ciudadanía, puesto que la clase dirigente se ha concentrado en criticar los trancones, pero no en reflexionar en las razones que explican el crecimiento del parque automotor; y en este escenario hay que optimizar la infraestructura vial, priorizando por ejemplo el transporte público, la movilidad no motorizada y el uso compartido del vehículo.

Por otra parte, Darío Hidalgo, experto en la materia, sostiene que *“ya son siete años sin poner en marcha nada significativo en la ciudad en cuanto a movilidad desde la expansión de la fase tres de TM por la calle 26, calle 10 y extensión NQS a Soacha y ahora se esperan tramos de la carrera 7.^a en 2022 y 2023, en otros cuatro años, metro en 2024, al igual que las troncales de la Ciudad de Cali y la Avenida 68, es decir, 11 años sin ampliación de cobertura”.*

La adjudicación de la troncal 7^a., que tenía que iniciarse el pasado 2 de mayo, está suspendida luego de la decisión de un juez que acogió una demanda ciudadana. A esto se suma la recomendación que hizo la Procuraduría de suspender la adjudicación.

La decisión de la administración Pública distrital de subsidiar a los propietarios del SITP, acudiendo a la figura de vigencias futuras, quedando el Distrito como garante de esta obligación, se convierte en una afrenta a los ingresos de los ciudadanos quienes en últimas se convierten en las víctimas de las pésimas decisiones tomadas por la administración.

El otro gran proyecto de movilidad es el metro, que se adjudicaría en septiembre de 2019, en el SITP está en marcha la renegociación de los contratos entre el Distrito y los operadores, la apertura de la licitación y adjudicar las zonas que hoy cubre el SITP provisional.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A, en los años 2010 y 2011 celebró 13 contratos de concesión **“PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL-SITP”** los cuales iniciaron operación entre octubre de 2012 y mayo de 2013 para implementar la totalidad del Sistema SITP entre 18 y 24 meses, sin embargo luego de 72 meses de haber iniciado el grado de avance del componente zonal represente el 58% de implementación de rutas.

En la ejecución de los citados contratos de operación para la prestación del servicio público de transporte en el componente zonal de las zonas FONTIBON-**COOBUS** y SUBA CENTRO y PERDOMO- **EGOBUS**, a partir del 9 de mayo y 9 de julio de 2014, entraron en cesación de actividades en sus zonas de operación por lo que la administración mediante **Resoluciones 233 y 235 de 2016**, declaró el incumplimiento total de los contratos de Concesión.

La implementación del SITP, permite evidenciar la situación crítica que afrontan a diario los usuarios del servicio público de transporte para su libre movilización, dado que las acciones adoptadas por la administración para mejorar la calidad del servicio público de transporte, están interrelacionadas directamente con la ampliación de flota, estaciones, portales y en general con la ampliación total del sistema, el cual desde el año 2010 carece de obras de infraestructura que hace insuficiente la misma infraestructura y la flota que actualmente presta el servicio en los componente Troncal y zonal, problemática de gran magnitud que afectan gravemente la movilidad de los habitantes de la ciudad.

Finalmente, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación y la ONU Ambiente en un informe reciente *“alertan sobre la falta de planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire en más de 1000 municipios del país y hacen un llamado a las autoridades a adoptar medidas que permitan mitigar este fenómeno ambiental causante de la muerte de alrededor de 8000 personas al año en Colombia, advirtiendo que cerca de la mitad los departamentos del país no adelantan acciones de gestión de riesgo para atender episodios críticos de contaminación del aire, que es causada en un 78% de las emisiones de camiones, buses y motos, principalmente y en un 22% por la industria”*.

De acuerdo con el Observatorio Ambiental de Bogotá, en la ciudad, la Tasa de Morbilidad por Enfermedad Respiratoria Agua (IRA) en niños menores de cinco años, se ha ido incrementando, al pasar en el año 2009 de 178.701 casos a 584.864 casos en el año 2017; por lo que se prevé que al finalizar la vigencia 2018, esta tendencia vaya en aumento.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, no se entiende como, si el fenómeno denunciado sucede en 1000 municipios, que no están sometidos a la contaminación de grandes industrias o a la producida por vehículos contaminantes, con mayor razón en las grandes ciudades las medidas adoptadas deberían estar orientadas para reducir dicho impacto.

3.3.5. Evaluación a la Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP periodo enero – diciembre de 2018.

La Contraloría de Bogotá, D.C, en cumplimiento de su función de control fiscal, realiza seguimiento a la implementación del *Sistema Integrado de Transporte Público-SITP; para Bogotá D.C.* el cual inicia su proceso con la expedición del **DECRETO 309 DE 2009**, *"Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones"*

ANTECEDENTES

La Empresa de Transporte del Tercer Milenio-TRANSMILENIO S.A en el año 2009, adelantó el proceso licitatorio LPTMSA No 04 y como resultado en los años 2010 y 2011, celebró trece (13) contratos de concesión **“PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP”**, que se encuentran en la etapa 2 de ejecución que corresponde a la *“implantación gradual de la operación y una vez terminada esta etapa 2 se dará la integración tarifaria y operacional del 100% de las rutas y servicios del transporte público masivo terrestre automotor en la ciudad”*.

Los concesionarios seleccionados para la prestación de la operación del servicio público de transporte en el Distrito Capital son los siguientes:

Cuadro 52
CONTRATOS DE OPERACIÓN SITP.

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



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	FECHA SUSC.	CONSESIONARIO	ZONA	INICIO OPERACION
No. 011	17/11/10	TRANZIT	USME	20/10/2012
No. 012	17/11/10	EOBUS	SUBA CENTRO	22/11/2012
No. 013	13/02/11	EOBUS	PERDOMO	22/11/2012

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

En el cuadro No 1, se visualiza a los concesionarios seleccionados para la prestación del servicio público de transporte en la operación zonal y troncal, al igual evidencia las fechas autorizadas por TRANSMILENIO S.A, para el inicio de operaciones el cual fue realizado entre octubre de 2012 y mayo de 2013 para cada una de las zonas.

En los citados contratos se definió que las fechas para implementar la totalidad del Sistema SITP, seria entre 18 y 24 meses, precisando la primera fecha para Abril de 2014⁴⁴; no se cumplió, siendo esta modificada para Agosto de 2014⁴⁵ y replanteada nuevamente para diciembre del mismo año, fechas que han sido postergadas aplazando indefinidamente el cumplimiento de este requisito entre las partes.

Una vez, iniciada la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, los concesionarios presentaron serias falencias en la ejecución de los contratos de operación celebrados, de las cuales se enuncian algunas:

- Incumplimiento en la programación y monitoreo de la flota.
- Ausencia de las Terminales de Carga Asistidas –TCA`s las cuales permiten cargar pasajes a las tarjetas TuLlave.
- Incumplimiento en el cronograma de chatarrización.
- Deficiencias en la implementación del cronograma de rutas zonales; situación que ha agudizado la prestación del servicio de transporte para los usuarios del sistema.
- Construcción de los Patios.

Estas situaciones conllevaron a que a partir del 9 de mayo, y 9 julio de 2014, los concesionarios COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S, informaron a TRANSMILENIO S.A., sobre la no continuación en la prestación del servicio público de transporte en sus respectivas zonas de FONTIBON y. SUBA CENTRO y PERDOMO

⁴⁴ Respuesta de TMSA advertencia fiscal 1000-00687 de 5-02-2013

⁴⁵ Comunicación 2014EE16046 del 22-08-2014.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

COMPONENTES DEL SITP A DICIEMBRE DE 2018

1. PLAN DE IMPLEMENTACION DE RUTAS ZONALES.

El Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, inició operaciones en **julio** de 2012 para el componente troncal y **septiembre** del mismo año para el componente zonal; y como eje central del mismo está representado por el cronograma de Implementación de rutas (anexo 1) que forma parte de los contratos de concesión, donde se definió la implementación de 399 rutas urbanas para ser implementadas en un término de 18 y 24 meses

Mediante comunicación 2019EE993 del 21 de enero de 2019, la entidad informa que a diciembre de 2018, se han implementado 371 rutas zonales para la prestación del servicio público de transporte de las cuales 275 corresponden a Urbanas, Complementarias y Especiales, y 96 a rutas Alimentadoras para la operación troncal⁴⁶.

Cuadro 53
IMPLEMENTACION DE RUTAS ZONALES Y VINCULACION DE FLOTA A DICIEMBRE 2018

CONCESIONARIO	ZONA	RUTAS DEFINI DAS	RUTAS IMPLEMENTADAS		Total rutas implemen tadas	% CUMPLIM IENTO	FLOTA REQUE RIDA	FLOTA VINCU LADA	% CUMPLIM IENTO
			Urbanas, Complemen tarias y Especiales	ALIME NTADO RAS					
ESTE ES MI BUS	CALLE 80	29	23	14	37	127.5	473	376	79.4
ESTE ES MI BUS	ZONA FRANCA	17	11	3	14	82.3	220	178	81
ETIB	BOSA	66	52	9	61	92.4	1.260	1.233	97.8
GMOVIL	ENGATIVA	49	39	11	50	100	823	691	84
COOBUS	FONTIBON	58	0	0	0	0	911	0	0
MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	20	23	3	26	115	291	330	113
MASIVO CAPITAL	KENNEDY	62	43	15	58	93.5	1.075	673	62.6
CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	51	36	11	47	92	777	391	50.3
CONSORCIO EXPRESS	USAQUEN	101	73	7	80	79	1.480	1.071	72
SUMA	CIUDAD BOLIVAR	46	24	12	36	78.2	708	427	60
TRANZIT	USME	44	26	16	42	59	726	329	45.3
EOBUS	SUBA CENTRO	82	0	0	0	0	1.424	0	0
EOBUS	PERDOMO	23	0	0	0	0	345	0	0
TOTAL		648	275	96	371	57.3	10.51 5	5.699	

Fuente. Comunicaciones 2019EE993-enero 21-2019-TRANSMILENIO S.A. y Contratos de concesión para la operación del SITP- año 2010 y 2011.

Elaboró. Equipo auditor-Contraloría de Bogotá. D.C.

Es pertinente hacer claridad que en la información suministrada por la entidad, relacionada con las rutas implementadas en el sistema están contenidas las rutas

⁴⁶ Comunicación 2019EE993-enero 21-2019-TRANSMILENIO S.A.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

compartidas las cuales son operadas por dos concesionarios, en tanto la entidad no precisa el número de rutas implementadas por cada operador, situación que muestra un porcentaje de cumplimiento superior al 100% como es el caso de la zona Calle 80, Engativá y Bosa.

De acuerdo con lo anterior, la implementación de rutas del componente zonal presenta un avance de 58% conformado por 96 rutas alimentadoras y 275 urbanas para un total de 371 rutas para la prestación del servicio público de transporte que está siendo atendida con una flota de 5.699 vehículos vinculados que representa el 54% de cumplimiento teniendo en cuenta que se requieren 10.515 vehículos para implementar la totalidad del sistema.

Esta situación refleja el evidente atraso que presenta la implementación del SITP, dado el insuficiente avance en el cumplimiento del cronograma de rutas con una ejecución del 58%, al igual que una vinculación de flota no acorde con lo establecido en el artículo 2 de la ley 105 de 1993, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, al igual que el exiguo avance en el cumplimiento del artículo 5 del Decreto 309 de 2009, Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá D.C.⁴⁷

Para la prestación del servicio en el componente troncal los concesionarios cuentan actualmente con una flota total de 2.054 vehículos entre buses articulados, biarticulados y padrones duales, y la flota de alimentación está representada en 838 vehículos los cuales son 100% accesibles.

1.1 SITP-PROVISIONAL.

Como resultado de la suspensión de operaciones del servicio público de transporte por parte de los concesionarios COOBUS S.A.S, y EGOBUS S.A.S, en las zonas Fontibón, Suba Centro y Perdomo, el alcalde mayor de Bogotá, D.C, expidió el Decreto 190 de 2015 ***“Por el cual se definen los lineamientos para la finalización de la etapa de transición del transporte público colectivo al SITP, establecida mediante Decreto 156 de***

⁴⁷ **Artículo 5°.-** Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. Para el logro de los fines del Plan Maestro de Movilidad, además de los establecidos expresamente en dicho Plan, se establecen los siguientes objetivos específicos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, destinados a mejorar la calidad del servicio al usuario:

1. Mejorar la cobertura del servicio de transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad.
2. Realizar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, tanto en forma física como virtual, garantizando su sostenibilidad financiera.
3. Racionalizar la oferta de servicios de transporte público.
4. Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas de transporte público según función y área servida.
5. Modernizar la flota vehicular de transporte público. (...)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2011 y se dictan otras disposiciones” mediante el cual se adoptó la prestación del servicio público de transporte provisional⁴⁸.

El citado Decreto en sus considerandos expuso (...) *“Que durante los años 2009 y 2010, TRANSMILENIO S.A. llevó a cabo la Licitación TMSA-04 de 2009, cuyo objeto consiste en seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto será la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP: 1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal – Zona franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar y 13) Usme, en los términos y condiciones contenidas en el correspondiente Pliego de Condiciones, en la Minuta del Contrato de Concesión y en la legislación vigente sobre la materia.*

Que como resultado del anterior proceso de selección, TRANSMILENIO S.A. adjudicó a nueve (9) concesionarios las 13 zonas de operación del SITP, de los cuales dos (2) se encuentran intervenidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, lo cual ha venido alterando el proceso de implementación del SITP.

Que el Decreto 156 de 2011 *“Por el cual se adoptan medidas para garantizar la adecuada transición del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, su implementación gradual, y se dictan otras disposiciones”, estableció en su artículo primero lo siguiente: “La etapa de transición del transporte público colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- en Bogotá, D.C., inicia desde la vigencia del presente decreto, hasta la entrada en operación total del Sistema, de acuerdo con el cronograma establecido por la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa Transmilenio S.A, ente gestor del mismo”.*

Que según comunicación 2015EE3813 efectuada por TRANSMILENIO S.A. a la Secretaria Distrital de Movilidad, el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP de Bogotá se encuentra en un estado de avance que le permite atender la demanda de la ciudad, por lo cual resulta necesario finalizar a partir del día primero (1) de Junio de 2015, los permisos que hoy existen para la operación de las rutas del transporte público colectivo Que no obstante lo anterior, aún se encuentran pendiente de implementación, algunas rutas estratégicas por parte de los concesionarios del SITP, las cuales garantizarán mayor cobertura al sistema.

Que existe un remanente de vehículos del servicio de transporte público colectivo que no han migrado al SITP, entre otras razones por la problemática generada por las empresas intervenidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, que impide que éstos puedan ser vinculados en el plazo inmediato, al sistema de transporte masivo de la ciudad.

Que como parte de la flota referida en el anterior considerando, se encuentra un porcentaje importante de vehículos que no han sido desintegrados por los operadores del SITP, por lo cual se hace necesario definir un cronograma que permita que dicha desintegración se realice de manera clara y oportuna, sin afectar la prestación del servicio de transporte público en la ciudad.”(...).

⁴⁸ Comunicación 2018EE3369 del 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El decreto en comento definió en el **“ARTÍCULO 3. Permiso especial y transitorio.** La Secretaría Distrital de Movilidad otorgará un permiso de operación especial y transitorio, para servir las rutas provisionales definidas por TRANSMILENIO S.A., bajo un esquema que garantice la continuidad en la prestación del servicio de transporte público en el Distrito Capital, en condiciones de calidad, seguridad, accesibilidad y complementariedad con el SITP.”

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

El prestador del servicio de transporte público deberá garantizar adicionalmente:

- 1. Administración sobre los vehículos que prestan el servicio.*
- 2. Responsabilidad en la prestación del servicio, comprometiéndose con los niveles de cobertura, frecuencia y paradas, definidas por TRANSMILENIO S.A. y las condiciones de seguridad que establezca la normativa vigente.*
- 3. Mantenimiento correctivo y preventivo de la flota.*
- 4. Cumplimiento del mecanismo de integración tarifaria que se establezca para el efecto, en el caso en que TRANSMILENIO S.A. lo estime conveniente para la sostenibilidad del sistema.*
- 5. Cumplir con los hitos que defina el Ente Gestor en el reglamento de operación.”*

TRANSMILENIO S.A., expidió la Resolución 347 de 2015, "Por medio de la cual se adopta el Reglamento Operativo de las Rutas Provisionales del SITP", el cual contiene, entre otros aspectos, los requisitos generales para la prestación del servicio, señalando que la asignación de servicios y sus modificaciones, será efectuada por TRANSMILENIO S.A.

A partir de la expedición del Decreto en mención, hasta la fecha la administración ha expedido 32 actos administrativos (resoluciones de permiso) para permitir la prestación del servicio público de transporte PROVISIONAL, que actualmente tiene habilitada la operación de 53 empresas, con un total de 4.723 vehículos para la operación de 29 rutas que se encuentran en operación.

Finalmente, la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante oficios con radicado 2017EE29297 del 19 de octubre de 2017, 2017EE36564 del 28 de diciembre de 2017 y 2018EE05678 del 23 de febrero de 2018, ordenó a TRANSMILENIO S.A, un término de seis meses contados a partir del 1 de



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

noviembre de 2017, para implementar el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, y acabar con la figura de PROVISIONAL.

Para dar cumplimiento con el plazo exigido por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Secretaría de Movilidad el 14 de marzo de 2018 expidió la Resolución 049 “Por medio de la cual modifica la Resolución 156 de 2017 y se dictan otras disposiciones”, en donde, en el artículo 1. modifica el artículo 2 de la Resolución 156 de 2017 y se establecen 3 grupos para desmontar las 29 rutas del SITP provisional para las siguientes fechas.

Grupo 1.

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
1	ZP-449	Bosa Laureles - Suba Corpas	Bosa	Suba Centro	Transportes Urbanos Samper Mendoza Buses Blancos S.A.
2	ZP-C47	Engativá – Paloquemao	Engativá	Neutra	Sin información
3	ZP-383	Puerta al Llano - Germania	Suba Centro	Neutra	Sin información
4	ZP-145	Germania – Patio Bonito	Kennedy	Neutra	Sin información
5	ZP-C46	Chapinero Norte – La Gaitana	Suba Centro	Neutra	Sin información
6	ZP-783	Julio Flórez - Germania	Suba Centro	Neutra	Transportes Distrito Capital TDC S.A.; Cooperativa de Transportadores de Bogotá; Comunitaria de Transportes de Suba S.A. - COTRANSUBA
7	ZP-31	Bilbao - Lomas	Suba Centro	Usme	Cooperativa Continental de Transportadores LTDA
8	ZP-227	Recodo El Parque – Germania	Tintal Zona Franca	Neutra	Compañía Metropolitana de Transportes S.A.
9	ZP-536	San Francisco - Villa María	Ciudad Bolívar	Suba Centro	Transportes Panamericanos S.A.
10	ZP-P17	El Refugio - Suba Compartir	Fontibón	Suba	Cooperativa de Transportadores Buses Verdes LTDA
11	ZP-C22	Moralba-Aeropuerto	San Cristóbal	Engativá	Transportes Fontibón S.A. TRANSFONTIBON.

Fuente. Resolución 049 de 2018-Secretaría de Movilidad.

Estas rutas serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la resolución 049 del 14 de marzo de 2018.

Grupo 2.

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
--	--------	--------------	-------------	--------------	---------



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1	ZP-133	El Cortijo - Pinares	San Cristóbal	Calle 80	Cooperativa Integral de Transportadores Pensilvania Ltda. Cootranspensilvania CITP
2	ZP-239	Puente Grande - Porciúncula	Fontibón	Neutra	Compañía Metropolitana de Transportes S.A.; Buses Rojos LTDA
3	ZP-C62	El Refugio - Porciúncula	Fontibón	Neutra	Transportes Fontibón S.A. Transfontibón
4	ZP-C74	Bosques De San Carlos - Bolivia	Usme	Calle 80	Cooperativa Nacional Multiactiva de La Confederación de Trabajadores de Colombia LTDA Coonalcetece
5	ZP-121	Bohíos Recodo - Centro	Fontibón	Neutra	Cooperativa De Transportadores La Nacional Ltda. Coonal

Fuente. Resolución 049 de 2018-Secretaría de Movilidad.

Rutas que serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la resolución 049 del 14 de marzo y hasta el 30 de abril de 2018.

Grupo 3.

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
1	ZP-200	Alameda Puente Grande- Unicentro	Fontibón	Usaquén	Cooperativa de Transportadores Buses Verdes LTDA
2	ZP-33	San Pablo - Lijacá	Fontibón	Usaquén	Cooperativa de Transportadores Buses Verdes LTDA
3	ZP-387	Horacio Orjuela - Ferias	San Cristóbal	Engativá	Sociedad Importadora y Distribuidora Automotora, S.A.-SIDAUTO
4	ZP-491	Olarte - Julio Florez	Bosa	Suba Centro	Nueva Cooperativa de Buses Azules LTDA; Cooperativa de Transportadores La Nacional Ltda. COONAL
5	ZP-C2	Bosa Carbonell - Germanía	Bosa	Neutra	Cooperativa Transportadora Bogotá Kennedy -Cootranskennedy
6	ZP-C34	San Carlos - Compartir	Suba Centro	Ciudad Bolívar	Sociedad Transportadora de los Andes S.A. Sotrandes
7	ZP-C61	Moralba - Aeropuerto	Fontibón	San Cristóbal	Transportes Fontibón S.A. Transfontibón
8	ZP-C63	Ciudadela El Recreo - Compartir	Bosa	Suba Centro	Transportes Fontibón S.A. Transfontibón
9	ZP-C8	Villa Gloria Sauces — Bachué	Ciudad Bolívar	Calle 80	Cooperativa Transportadora Bogotá Kennedy - Cootranskennedy
10	ZP-05	Bosa San José - Puente Grande	Fontibón	Bosa	Cooperativa Nacional de Transportadores - Copenal
11	ZP-P41	Arabia - Puerta De Teja	Ciudad Bolívar	Fontibón	Cooperativa de Transportadores Ciudad Bolívar. Cootransbolivar
12	ZP-923	Las Acacias - Corabastos	Ciudad Bolívar	Kennedy	Cooperativa Integral de Transportadores de Bosa - Cootransbosa
13	ZP-C140	Compartir - Unicentro	Suba Centro	Usaquén	Sociedad Transportadora de los Andes S.A. Sotrandes

Fuente. Resolución 049 de 2018-Secretaría de Movilidad.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Las rutas correspondientes al grupo 3 serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la resolución 049 del 14 de marzo y hasta el 14 de septiembre de 2018.

Con la expedición de la Resolución 080 del 27 de Abril de 2018, se modificó la Resolución 049 del mismo año, y en el artículo segundo estableció que las rutas que conforman *“el grupo 3 serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la presente resolución y hasta el 31 de diciembre de 2018.”*

El 13 de Septiembre de 2018 la SMD, expidió la resolución 180 *“Por medio de la cual modifica la resolución 049 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*; modificando el artículo primero de la resolución 049 el cual quedará de la siguiente manera:

"Artículo 1. Permiso especial y transitorio. El permiso de operación Especial y Transitorio de las rutas provisionales del SITP, otorgado mediante Resolución 518 de 2015, finalizara el día 14 de septiembre de 2019, inclusive."

Es preciso afirmar que en el grupo de rutas del TPC a desmontar, se encuentran las rutas asignadas a operadores del sistema COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S, como resultado del proceso licitatorio adelantado por TRANSMILENIO S.A., en el año 2010 y cuyos contratos en la actualidad se encuentran en proceso de liquidación.

Esta situación evidencia que la actual administración ha permitido que 53 empresas del TPC se encuentren habilitadas para prestar el SITP-provisional con 4.609 vehículos, lo anterior dilatando la realización de seleccionar un proceso para la adjudicación de quien/es serán los responsables de la operación del servicio público de transporte en las respectivas zonas, con el fin de garantizar de esta manera la prestación del mismo a los usuarios, como quiera que TRANSMILENIO S.A, manifiesta que *“Esto no quiere decir que las rutas desmontadas tengan necesariamente una ruta homóloga en el SITP”*, situación que afecta sustancialmente el derecho a la movilidad de los usuarios.

1.2 DESINTEGRACION FISICA DE VEHICULOS-CHATARRIZACIÓN.

Una de las obligaciones contenida en los contratos de concesión para la operación del servicio público de transporte es la contenida en la cláusula 12⁴⁹ relacionada con la desintegración física de vehículos.

⁴⁹ Desintegración física total o de la **Flota Usada** no disponible para operación y que no hará parte de la **Flota de Reserva** de operación, de conformidad con lo establecido en las normas nacionales y distritales vigentes y dando cumplimiento al siguiente cronograma:

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



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Luego de 75 meses de iniciado el proyecto SITP, a continuación se muestra los resultados del proceso de la desintegración física de vehículos a enero de 2019.

Cuadro 54
CHATARRIZACIÓN A ENERO DE 2019.

CONCESIONARIO	ZONA	TOTAL FLOTA A DESINTEGRAR 2019	VEHICULOS INGRESADOS MODELOS 2003 a 2008.	META A DESINTEGRAR 2019	TOTAL FLOTA DESINTEGRADA A ENERO DE 2019	% DESINT.	PENDIENTE POR DESINTEGRAR
ETIB	Bosa	1.415	256	1.159	742	64	417
COOBUS	Fontibón	1.156	94	1.062	322	30.3	605
ESTE ES MI BUS	Calle 80	489	246	498	380	76.3	118
	Tintal-zona franca	255	-				
SUMMA	Ciudad Bolívar	816	189	627	462	73.6	165
GMOVIL	Engativá	1.073	189	884	699	79	185
MASIVO CAPITAL	Kennedy	1.226	486	1.075	571	53.1	504
	Suba Oriental	355	-				
EBOBUS	Perdomo	407	44	2.025	686	33.8	1.171
	Suba Centro	1.662	-				
CONSORCIO EXPRESS	San Cristóbal	1.136	314	2.565	1.796	70	769
	Usaquén	1.743	-				
TRANZIT	Usme	818	212	606	308	50.8	298
Sin concesionario					591		0
TOTAL		12.531	2.030	10.501	6.860	65.3	4.232

Fuente. Comunicación 2017EE2710 del 22-02-2017, 2017EE16691 del 11-10-2017, 2018EE3369 del 21-02-2018 y 2019EE993 del 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Contraloría de Bogotá. D.C.

Según información suministrada por la entidad, el cumplimiento de esta obligación, presenta un avance del 65.3% que corresponde a 6.860 vehículos, restando el 34.7% equivalente a 4.232 unidades pendientes de la desintegración física. En el año 2018 fueron chatarrizados 253 vehículos.

1.3 SITUACION DE LOS CONCESIONARIOS EN PRÓCESO DE LIQUIDACION.

1.3.1 COOBUS

Concesionario responsable de la ejecución del contrato 05 de 2010, para la zona FONTIBON, presentó dificultades e incumplimientos en la ejecución de su contrato desde el inicio del mismo, y desde el 9 de mayo de 2014 entró en cesación de actividades en su zona de operación.

Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el CONCESIONARIO debe desintegrar 80% de la Flota Usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario...(…)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A., expidió la **Resolución 233 de 2016**, declaró el incumplimiento total del contrato de Concesión No 005 de 2010 adjudicado al contratista **COOBUS S.A.S**, para la ZONA FONTIBON y en el Artículo Tercero decidió “Hacer efectiva la Cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del concesionario OPERADOR SOLIDARIO DE PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S., identificado con el NIT 900.396.145-3, de conformidad con lo previsto en la cláusula 180 del contrato 005 de 2010, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2013, además de las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

En el Artículo Quinto: Estableció “Ordénese la liquidación del contrato 005 de 2010, en el estado en que se encuentre y efectúense las compensaciones y restituciones a que haya lugar, con el contratista OPERADOR SOLIDARIO DE PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S, de conformidad con lo previsto en la Ley y el contrato 005 de 2010”

El 19 de Mayo de 2017, TRANSMILENIO S.A., expidió la resolución 228, “Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 05 de 2010 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad Operador Solidario de Propietarios Transportadores **COOBUS S.A.S.** para la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el marco del SITP de la ciudad de Bogotá.”

En ella se cuantificó los saldos adeudados por el concesionario COOBUS S.A.S a favor de TRANSMILENIO S.A., conforme a la parte resolutive de la presente resolución:

Cuadro 55

CONTRATO 05 DE 2010-COOBUS S.A.S. Zona FONTIBON		
Valores dejados de percibir por TRANSMILENIO S.A. como participación del fondo Principal del SITP		\$15.452.605.722
Desincentivos	Desincentivos	\$210.782.665
	Intereses Moratorios	\$113.649.785
	Total	\$324.432.450
Dispositivos SIRCI		\$87.851.409
Rutas estratégicas		\$7.701.724
Facturas pendientes		\$926.751.520
Cláusula Penal		\$10.959.009.535
Ajuste en remuneración Troncal		\$65.124.771
Remuneración Última semana		\$16.430.191
TOTAL		\$27.839.907.322

Fuente. Resolución 228 Mayo de 2017, TRANSMILENIO S.A

1.3.2. EGOBUS.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Responsable de la ejecución de los contratos 012 de 2010 y 013 de 2011 para las zonas SUBA CENTRO y PERDOMO, desde el inicio de operaciones presento incumplimientos en la ejecución del contrato, y desde el 9 de julio de 2014, entró informó al ente gestor sobre la cesación de actividades en sus respectivas zonas.

Con la expedición de la Resolución **235 de abril de 2016** la administración declaró el incumplimiento total de contrato de concesión CTO-012 de 2010 para la zona SUBA CENTRO adjudicado al Contratista **EGOBUS S.A.S.**, y en el Artículo Tercero decidió *“Hacer efectiva la Cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del concesionario EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S., identificado con el NIT 900.398.793-5, de conformidad con lo previsto en la cláusula 180 del contrato 012 de 2010, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2013, además de las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.*

En el Artículo Quinto: Estableció *“Ordénese la liquidación del contrato 012 de 2010, en el estado en que se encuentre y efectúense las compensaciones y restituciones a que haya lugar, con el contratista EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S-EGOBUS S.A.S, de conformidad con lo previsto en la Ley y el contrato 012 de 2010”*

El 21 de junio de 2017, TRANSMILENIO S.A., expidió la resolución 290, *“Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 012 de 2010 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad EGOBUS S.A.S. para la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el marco del SITP de la ciudad de Bogotá.”*

Los saldos adeudados por el concesionario EGOBUS S.A.S a favor de TRANSMILENIO S.A.S, conforme la parte resolutive de la presente resolución:

Cuadro 56

CONTRATO 012 DE 2010-EGOBUS S.A.S. Zona SUBA CENTRO		
Valores dejados de percibir por TRANSMILENIO S.A. como participación del fondo Principal del SITP		\$22.318.616.617
Desincentivos	Desincentivos	\$297.237.730
	Intereses Moratorios	\$193.157.468
	Total	\$490.395.198
Dispositivos SIRCI		\$27.996.603
Facturas pendientes		\$29.090.988
Clausula Penal		\$17.526.191.667
Remuneración Última semana		\$22.035.745
TOTAL		\$40.414.326.818

Fuente. Resolución 290, junio de 2017, TRANSMILENIO S.A

1.3.3.1. Con la **Resolución 236 de 2016** TRANSMILENIO S.A. declaro el incumplimiento total del contrato de concesión CTO-013 de 2011 para la



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ZONA PERDOMO, adjudicado al contratista **EGOBUS S.A.S.** y en el Artículo Tercero decidió “Hacer efectiva la Cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del concesionario EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S.- EGOBUS S.A.S, identificado con el NIT 900.398.793-5, de conformidad con lo previsto en la cláusula 180 del contrato 013 de 2010, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2013, además de las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

En el Artículo Quinto: Estableció “Ordénese la liquidación del contrato 013 de 2010, en el estado en que se encuentre y efectúense las compensaciones y restituciones a que haya lugar, con el contratista EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S-EGOBUS S.A.S, de conformidad con lo previsto en la Ley y el contrato 013 de 2010”

Los saldos adeudados por el concesionario EGOBUS S.A.S a favor de TRANSMILENIO S.A.S, conforme la parte resolutive de la presente resolución son:

Cuadro 57

CONTRATO 013 DE 2011-EGOBUS S.A.S. Zona PERDOMO		
Valores dejados de percibir por TRANSMILENIO S.A. como participación del fondo Principal del SITP		\$5.929.929.994
Desincentivos	Desincentivos	\$235.560.271
	Intereses Moratorios	\$146.347.077
	Total	\$381.907.348
Dispositivos SIRCI		\$47.304.605
Facturas pendientes		\$21.533.513
Clausula Penal		\$3.874.075.980
Remuneración Última semana		\$29.318.292
TOTAL		\$10.284.069.732

Fuente. Resolución 289 junio de 2017, TRANSMILENIO S.A

De conformidad con las resoluciones de liquidación unilateral expedidas por TRANSMILENIO S.A, los valores adeudados por los dos concesionarios a favor del Distrito ascienden a la suma de setenta y ocho mil quinientos treinta y ocho millones trescientos tres mil ochocientos setenta y dos pesos.\$ **78.538.303.872**

1.4 CONCESIONARIOS EN PROCESO DE REORGANIZACION EMPRESARIAL.

1.4.1 TRANZIT S.A.S

El primero de febrero de 2017, el representante Legal del Concesionario, mediante comunicación radicado No. 2017ER02723 le manifestó a la Gerente General de TRANSMILENIO S.A. que el 31 de enero del mismo año, presentó ante la



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Superintendencia de Sociedades solicitud para ser admitida en proceso de reorganización empresarial, de conformidad con la ley 1116 de 2006, modificada por la Ley 1429 de 2010.

El 13 de marzo de 2017, mediante consecutivo 400-005940 la Superintendencia de Sociedades admitió al concesionario a proceso de reorganización.

“Por lo anterior, no podrán realizarse compensaciones en la carta de liquidación semanal de pago en relación con la operación zonal de Usme, en desarrollo del contrato de concesión 011 de 2010.”

1.4.2 MASIVO CAPITAL S.A.S

El 28 de febrero de 2017, el apoderado del Concesionario mediante comunicación 2017-01-081780, solicitó a la superintendencia de sociedades la admisión al proceso de reorganización.

El 30 de marzo la superintendencia de sociedades profirió auto No 400-006705 mediante el cual admitió el proceso de reorganización al concesionario.

1.4.3 SUMA S.A.S.

El 31 de octubre de 2017, mediante comunicación 2017-01-551930 el concesionario SUMA S.A.S solicito a la superintendencia de sociedades, ser admitido dentro del proceso de reorganización empresarial.

El 07 de febrero de 20148, la Superintendencia de sociedades profirió auto No 400-001745 con el cual fue admitido en proceso de reorganización.

Con la situación anterior se evidencia que de las 9 empresas seleccionadas por TRANSMIELNIO S.A., para garantizar la prestación del servicio público de transporte a los habitantes de la ciudad capital, el 50% de ellos presentan serias dificultades en la ejecución de sus respectivos contratos, conllevando a que el real afectado sea el ciudadano, quien carece de alternativas que le garanticen la prestación el servicio para su libre movilidad.

1.4.4 RECUDO BOGOTA.S.A.S.

El 22 de febrero de 2018, RECAUDO BOGOTA S.A.S. mediante apoderado, presenta la SOLICITUD DE APERTURA AL TRAMITE DE LEY DE INSOLVENCIA DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN LA LEY 1116 DE 2006, ante la



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Superintendencia de Sociedades, con el objeto de que sea admitida para adelantar un proceso de reorganización con sus acreedores.

El 16 de abril de 2018, la Superintendencia de Sociedades-S.S, mediante auto 400-005056, admitió al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S al proceso de reorganización empresarial en los términos de la Ley 1116 de 2006.

De conformidad con el Artículo 38 de la Ley 1429 de 2010, “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.” Establece que el Artículo 31 de la Ley 1116 de 2006, quedará así:

*“Artículo 31. Término para celebrar el acuerdo de reorganización.
En la providencia de reconocimiento de créditos se señalará el plazo de cuatro meses para celebrar el acuerdo de reorganización, sin perjuicio de que las partes puedan celebrarlo en un término inferior. El término de cuatro meses no podrá prorrogarse en ningún caso”.*

1.5 CONSTRUCCION DE PATIOS DEFINITIVOS.

Terminales zonales.

La Cláusula 14 de los contratos de concesión, estableció que durante los 5 primeros años fuera un periodo de transición para operar terminales zonales de carácter temporal y que *“Finalizada la etapa de transición (5 años), el Distrito, soportado en los resultados de los estudios técnicos, financieros y legales que efectúe sobre el tema, entregará los terminales zonales construidos y adecuados para la operación directa por los concesionarios o en cabeza de un tercero concesionario de patios, a través del mecanismo que se establezca para el efecto.*

Tanto en el caso de construcción y compra directa por parte del Concesionario, como en el de construcción por parte del Distrito, los Terminales Zonales, junto con todas las mejoras, adecuaciones y equipos serán revertidos al Distrito, una vez finalizada la Concesión.”

La administración distrital expidió el Decreto 294 de 2011, donde dictó las disposiciones para la implementación de las terminales zonales transitorias y patios zonales transitorios del SITP durante la fase de transición en la ciudad para lo cual entre otros se fijaron los siguientes aspectos:

- Autorizó la implementación en el SITP de terminales transitorios y patios zonales transitorios para las rutas que presten el servicio público de transporte.
- Creo el Comité de seguimiento a la etapa de Transición para ejercer como funciones, entre otras (i) la evaluación de los avances del proceso de implementación, (ii) el avance del proceso de estructuración de estudios,



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

diseños y construcción de terminales y patios definitivos y (iii) la recomendación de los ajustes normativos que la implementación definitiva requiera.

En Julio de 2015, fue expedido el **DECRETO 305** *“Por el cual se realiza el anuncio de las obras necesarias para la adecuación y puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP para Bogotá D. C. y se declara condiciones de urgencia por motivos de utilidad pública para la adquisición de los inmuebles necesarios para ese efecto y se dictan otras disposiciones.”*

En la citada norma le fueron asignadas funciones a TRANSMILENIO S.A., para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación administrativa para destinarlos a la puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el SITP y declaro las condiciones de urgencia por motivos de utilidad pública para la adquisición de los inmuebles necesarios para tal efecto, el Alcalde Mayor le ha asignado a TRANSMILENIO S.A. o la entidad que haga sus veces, entre otras funciones (i) el inició, tramite y finalización de los procesos administrativos de adquisición por enajenación voluntaria y/o expropiación administrativa de los derechos de dominio y demás derechos reales que recaigan sobre los terrenos y/o inmuebles relacionados en el plano anexo de la norma distrital, así como (ii) el inicio de la enajenación de las obras para la adecuación y puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el SITP, de conformidad con lo previsto en las leyes 388 de 1.997 y 1682 de 2013.

La administración ha adelantado múltiples gestiones intersectoriales con las demás entidades distritales y nacionales con el fin de adoptar un marco de referencia para la implementación de la infraestructura de transporte zonal con la que no se contaba para el desarrollo de infraestructuras definitivas como lo establece el Decreto Distrital 294 de 2011 y finalmente evaluar una propuesta técnica, legal y financiera para el proyecto de patios definitivos, que requiere un área aproximada de 170 hectáreas y un costo estimado de 6 billones de pesos.

2. INTEGRACION DEL MEDIO DE PAGO.

TRANSMILENIO S.A, y el Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S; celebraron el contrato de concesión 001 de 2011, con el objeto de: ***“otorgar en concesión el diseño suministro, implementación, operación y mantenimiento del subsistema de Recaudo, del subsistema de Información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información; el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de flota, el suministro de la conectividad; la integración entre el subsistema de recaudo, el subsistema de control de flota, el subsistema de información y servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información, que conforman el SIRCI para el sistema integrado de transporte público de Bogotá D.C; y en el numeral 11.4 definió que el concesionario debe “Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI”.***



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 21 de diciembre de 2015, finalizaron los contratos de concesión de recaudo de las Fases I y II; celebrados entre TRANSMILENIO S.A. y ANGELCOM y UT-FASE II para “la explotación comercial de las actividades de recaudo del Sistema TransMilenio, y de la infraestructura del recaudo”. fecha a partir de la cual Recaudo Bogotá S.A.S; asumió el 100% del recaudo del SITP, en cumplimiento del numeral 16.38 de la cláusula 16 y 20 relacionada con las Obligaciones del Concesionario derivadas del Subsistema de recaudo contenidas en el Contrato No. 01 de 2011.

El Subsistema de Recaudo está compuesto por: El Subsistema de generación de TISC, los dispositivos de validación de pasajes, los dispositivos de carga de pasajes, otros dispositivos externos y Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC, y el sistema de procesamiento central principalmente.

A diciembre de 2019, la administración informa que se encuentra en poder de los usuarios del servicio de transporte público un total de 12.897.056 tarjetas TuLlave que presentan la siguiente distribución:

Cuadro 58
DISTRIBUCION DE TARJETAS TULLAVE

CONCEPTO	No de TARJETAS	%
Tarjetas TuLlave básicas o anónimas	8.155.120	63.2
Tarjetas TuLlave personalizadas	3.769.757	29.3
Incentivo SISBÉN	377.445	2.9
Adulto Mayor	493.825	3.8
Discapacidad	100.909	0.8
TOTAL	12.897.056	100

Fuente. Comunicación 2019EE993 del 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A.

El 63.2% de las tarjetas Tullave en circulación corresponden a 8.155.120 usuarios habituales del sistema, el 29.3% de los usuarios 3.769.757 utilizan la tarjeta personalizada y el restante 7.5% correspondiente a 972.179 tarjetas personalizadas están en poder de los usuarios con beneficios de Discapacidad, Adulto mayor y el SISBEN.

2.1 COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA VIGENCIA 2018.

Al inicio de la vigencia 2018, la Tarifa Técnica del Sistema se ubicó en \$2.792 y en lo corrido del año, presentó una tendencia equilibrada situándose al final del periodo fiscal en \$2.377, con una disminución de \$415 pesos.

Cuadro 59
TARIFA USUARIO Y TARIFA TECNICA DEL SISTEMA TM. AÑO 2018

331

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

MES	Tarifa Usuario troncal	Tarifa Técnica Troncal	Tarifa Usuario zonal	Tarifa Técnica Zonal	Tarifa técnica del Sistema
Enero	\$2.200	\$2.569	\$2.000	\$3.118	\$2.792
Febrero	\$2.300	\$2.100	\$2.100	\$2.986	\$2.458
Marzo	\$2.300	\$2.070	\$2.100	\$2.566	\$2.268
Abril	\$2.300	\$2.216	\$2.100	\$2.665	\$2.396
Mayo	\$2.300	\$2.144	\$2.100	\$2.575	\$2.314
Junio	\$2.300	\$2.247	\$2.100	\$2.701	\$2.429
Julio	\$2.300	\$2.345	\$2.100	\$2.793	\$2.526
Agosto	\$2.300	\$2.193	\$2.100	\$2.601	\$2.355
Septiembre	\$2.300	\$2.185	\$2.100	\$2.496	\$2.308
Octubre	\$2.300	\$2.168	\$2.100	\$2.573	\$2.329
Noviembre	\$2.300	\$2.256	\$2.100	\$2.553	\$2.374
Diciembre	\$2.300	\$2.261	\$2.100	\$2.568	\$2.377

Fuente: Comunicación 2019EE 993 TMSA del 21-01-2019.

Elaboró. Equipo Auditor.

Los valores determinados como tarifa al usuario para la operación troncal en el año 2018, permitieron cubrir los costos contenidos en la tarifa técnica del mismo; situación diferente sucedió con la operación zonal, que durante el mismo periodo la tarifa usuario fue deficitaria entre \$886 y \$486 por pasaje aproximadamente frente a la tarifa técnica del mismo, lo que genera la afectación de los recursos presupuestados en el Fondo de Estabilización Tarifaria –FET del sistema para la remuneración de los operadores zonales; en setecientos cincuenta y ocho mil trescientos diecisiete millones (\$758.317.0), el cual fue creado “con el fin de mantener estable la tarifa del usuario del Sistema tanto de Transporte Masivo como del Integrado de Transporte Público, a pesar de la variabilidad que pueda tener la tarifa técnica del Sistema, por la diversidad de fórmulas establecidas para cubrir los costos del servicio a los agentes del sistema.”

2.2 SITUACION FINANCIERA DEL SITP.

La Fase III del Sistema Transmilenio, inició operaciones para el componente Troncal en julio de 2012 y el componente zonal entre el 29 de septiembre de 2012 y el 25 de mayo de 2013, como se mencionó en el cuadro No 1

En el año 2018, el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, movilizó 1.128 Millones de usuarios inferior en 134.9 millones a los movilizadas la vigencia 2017 en un 11%, como se muestra a continuación.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 60
USUARIOS MOVILIZADOS POR EL SISTEMA AÑO 2015, 2016 y 2017

AÑO 2015			AÑO 2016		2017		2018	
COMPONENTE	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTI C.	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTIC.	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTI C	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTI C
FASE I-II	540.258.872	50	590.569.295	49.5	635.809.882	50.4	573.283.144	50.7
FASE III	121.872.621	11	88.160.845	7.3	105.716.029	8.4	107.795.871	9.6
ZONAL	417.701.222	39	513.147.220	43.2	520.295.732	41.2	447.836.591	39.7
TOTAL	1.079.832.715	100	1.191.877.360	100	1.261.821.643	100	1.128.915.606	100

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907 del 10-08-2016 - 2017EE2710 del 22-02-2017 - 2017EE16691 de 11-10-2017-y 2018EE3369 de 21-02-2018-y 2019EE993-de 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Contraloría de Bogotá. D.C

De la información reportada por la entidad, se presenta el comportamiento de los usuarios por cada fase del sistema desde el año 2015, 2016, 2017 y 2018, indicando que las Fases I y II del sistema participaron con el 50% de los usuarios movilizados, la Fase III movilizó el 9.6% de los usuarios en el año 2018, y el componente zonal participó con el 39.7% del total de usuarios movilizados durante el año.

Con la información suministrada por la entidad referente a las validaciones se elaboró el consolidado de los ingresos generado por el sistema para los años 2016, 2017 y 2018.

Cuadro 61
INGRESOS GENERADOS POR EL SITP AÑO 2016 Y 2017

Cifras en millones de pesos						
DENOMINACION	Año 2016	%	Año 2017	%	Año 2018	%
Ingresos por validaciones Troncales I, II y III	\$1.285.695.6	65.4	\$1.525.432,7	66.2	\$1.451.418.6	67.4
Ingresos por validaciones Zonales	\$678.728.1	34.6	\$778.271,7	33.8	\$701.351.3	32.6
Total ingresos	1.964.423.7	100	2.303.704,4	100	2.152.769.9	100

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907-2017EE16691-2018EE3369 de 21-02-2018 y 2019EE993 del 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A.
Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

Para el año 2018, los ingresos propios generados por el sistema ascendieron a 2 billones 152 mil millones de pesos, inferiores en un 7% a los ingresos generados en la vigencia 2017, como se muestra en el cuadro anterior; el componente troncal participó con el 67.4% de los ingresos generados en el año mientras que el componente zonal aportó el 32.6% de los ingresos generados para la vigencia.

A continuación se relaciona los montos transferidos por la Secretaria de Hacienda del Distrito-SHD, desde junio de 2012 hasta diciembre de 2018 para mantener el equilibrio de la tarifa.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 62

TRASFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA A TRANSMILENIO S.A
DESDE JULIO DE 2012 A DICIEMBRE DE 2017

Cifras en millones de pesos

AÑOS	FONDO DE CONTINGENCIAS	FONDO DE ESTABILIZACION TARIFARIA-FET	TOTAL
2012	68.500.0	31.500.0	100.000.0
2013	89.100.0	315.772.0	404.872.0
2014	0	647.800.0	647.800.0
2015	0	739.200.0	739.200.0
2016	0	644.000.0	644.000.0
2017	0	783.227.0	783.227.0
2018	0	568.317.0	568.317.0
TOTAL	157.600	3.729.816.0	3.887.416.0

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907, 2017EE16691 del 11-10-2017, 2018EE3369 de 21-02-2018 2019EE993 del 21-01-2019-TRANSMILENIO S.A.

Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

El cuadro anterior visualiza los valores transferidos por la Secretaria de Hacienda Distrital a partir de junio 2012 hasta diciembre de 2018, con destino al FET por valor de \$3.729.816.0 millones de pesos, que incluye los valores trasferidos al fondo de contingencias año 2012 y 2013, para equilibrar los costos que genera el Sistema; para el año 2018 fueron transferidos recursos en cuantía de \$568.317.0 millones de pesos.

De acuerdo con los ingresos generados por el sistema, adicionado a los recursos girados por la administración Distrital al FET del SITP, el ente gestor realiza las autorizaciones para ordenar el pago de las obligaciones como remuneración a cada uno de los agentes del Sistema.

Desde junio de 2012 hasta diciembre de 2015 los valores cancelados a los agentes del Sistema Fase III, ascendieron a \$2.9 billones de los cuales \$1.5 correspondieron a la vigencia 2015, como se muestra a continuación:

Cuadro 63

REMUNERACION A LOS AGENTES FASES I, II y III 2012 a 2015

en millones de pesos

AGENTES SITP		AÑOS				TOTAL
		2012	2013	2014	2015	
1	Operadores Troncales	20.723.1	97.634.4	178.652.2	267.276.4	564.286.1
1.1	Operadores Zonales	10.006.9	213.082.0	629.969.8	1.081.391.4	1.934.450.1
2	Recaudo Bogotá	571.6	81.757.9	108.329.7	120.705.5	311.364.7
3	Transmilenio S.A.	1.226.4	17.568.4	42.578.7	62.308.3	123.681.8
4	Fiduciaria de Occidente	1.8	14.9	49.1	93.1	158.9



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	TOTAL PAGOS FASE III	32.529.8	410.057.6	959.579.5	1.531.774.7	2.933.941.6
--	-----------------------------	-----------------	------------------	------------------	--------------------	--------------------

Fuente. Comunicación 2016EE5340 y 2018EE3369 del 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A

Elaboro. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

A partir del 22 de Diciembre de 2015, el concesionario Recaudo Bogotá. S.A.S, asumió el control y la operación del recaudo del sistema, a continuación se muestran los pagos realizados a los agentes del SITP donde se incluyen cada una de las fases del sistema desde el año 2016, 2017 y 2018:

Cuadro 64
PAGOS REALIZADOS A LOS AGENTES DEL SITP

En millones de pesos

AGENTES SITP		AÑOS		
		2016	2017	2018
1	Operadores Troncales	953.273.8	1.092.391.5	736.492.5
1.1	Concesionario de alimentación		10.547.6	18.008.8
1.2	Operadores Zonales	1.336.217.6	1.474.275.9	1.640.873.
2	Recaudo Bogotá	179.269.1	209.470.4	198.647.4
3	Transmilenio S.A.	118.672.5	133.512.4	108.190.1
4	Fiduciaria	506.6	657.3	512.8
TOTAL PAGOS DEL SISTEMA		2.587.903.6	2.920.855.1	2.702.724.6

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907 y 2017EE16691 del 11-10-2017 y 2018EE3369 de 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.

En el año de 2018, los valores cancelados a los agentes del sistema, correspondieron a \$2.702.724.6 millones de pesos⁵⁰, los cuales presentaron una disminución del 7% frente a los pagos realizados el año anterior.

De conformidad con la información suministrada por el ente gestor, se evidencia que la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP; en sus diferentes componentes presenta un nivel de avance que no supera el **80%**, el cumplimiento de los objetivos contenidos en el **DECRETO 319 DE 2006**⁵¹, presenta deficiencias en la prestación del servicio público de transporte a los usuarios del Sistema; así mismo, carece de los principios que rigen la prestación del servicio

⁵⁰ “Los pagos corresponden a las semanas liquidadas de lunes a domingo pagadas todos los jueves, de manera que el pago de la primera semana de Enero del 2017 incluye la semana del 26 de diciembre de 2016 al 1 de enero de 2017 y el último pago de este valor es la semana del 18 al 24 de diciembre de 2017”-TMSA

⁵¹ **Artículo. 13 Definición del sistema integrado de transporte público.**

El Sistema Integrado de Transporte Público tiene por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

público de transporte, afectando la libre movilización de los usuarios y agudizando la problemática de la movilidad en el distrito.⁵².

La implementación del SITP, permite evidenciar la situación crítica que afrontan a diario los usuarios del servicio público de transporte para su libre movilización, lo anterior como consecuencia del desmejoramiento que se ha presentado en el proceso de implantación del SITP.

A febrero de 2019, transcurridos más de 75 meses de haber dado orden de inicio de operaciones a los concesionarios del SITP, la administración carece de un cronograma definido que permita avanzar en la implementación total del SITP, situación que agudiza la problemática de movilidad para los usuarios del servicio de transporte quienes requieren que este sea suministrado en condiciones decentes, seguras y oportunas para los habitantes del distrito capital.

SISTEMA AEREO TRANSMICABLE

TRANSMILENIO S.A, y el **Consorcio CABLEMOVIL** Integrado por la firmas FANALCA y Transdev Chile, el 07 de junio 2018, Celebraron el **CONTRATO.291**, con el **OBJETO** de “Ejecutar por parte del Operador las Actividades Preoperativas, Operativas, Mantenimiento y Devolución de los bienes del TransMiCable de Ciudad Bolívar, según el Proyecto que se describe en este Contrato, conforme lo indicado en los Apéndices Técnicos del Contrato”.

El Valor Estimado del Contrato corresponde a la suma de noventa y un mil quinientos diez millones quinientos once mil setecientos setenta y nueve pesos (\$91.510.511.779) del mes de referencia.

Plazo estimado para su ejecución es de sesenta y seis (66) meses; sin embargo, el plazo efectivo del contrato será el que transcurra entre la fecha de Inicio y la fecha en que termine la etapa de devolución de los bienes, a más tardar al vencerse el plazo máximo de la etapa de devolución de los bienes.

Etapa Preoperativa: Tendrá un plazo máximo de seis (6) meses.

Etapa de Operación y Mantenimiento: Esta etapa tendrá un plazo de cincuenta y siete (57) meses.

⁵² LEY 105 DE 1993. Artículo 3º.- Principios del transporte público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Acta de Inicio de la etapa Preoperativa fue el 26 de Septiembre de 2018.
Fecha de Inicio de la Etapa de Operación fue el 28 de Diciembre de 2018.
Fecha de Terminación 25 de marzo de 2024.

Retribución Durante la Etapa de Operación y Mantenimiento

(a) La Retribución del Operador en la Etapa de Operación y Mantenimiento se calculará de conformidad con la siguiente fórmula:

$$ROPM_j = (RAOP_j + RAM_j + RAP_j + FA) - DDM_j$$

ROPM _j	Retribución Durante la Fase de Operación y Mantenimiento en el Mes “j”
RAOP _j	Remuneración por Actividades de Operación en el Mes “j”
RAM _j	Remuneración por Actividades de Mantenimiento en el Mes “j”
RAP _j	Proporción de la Remuneración por Actividades Preoperativas correspondiente al Mes “j”
FA	Factor de Ajuste según se indica en la Sección (f).
“j”	Cualquier mes comprendido entre la suscripción del Acta de Terminación de la Etapa Preoperativa y el Acta de Terminación de la Etapa de Operación y Mantenimiento.
DDM _j	Deducciones por Desempeño asociadas al Mantenimiento en el Mes “j” según lo indicado en la Sección 4.3

CONTRATOS DE CONCESION: PROVISIÓN Y OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE FLOTA Y PATIOS. FASES I Y II

ANTECEDENTES.

El 6 de marzo de 2018 TRANSMILENIO S.A., publicó en el SECOP II el proyecto de pliego de condiciones y estudios previos de la LICITACIÓN PÚBLICA No. TMSA–LP–001–2018 cuyo objeto es: “*Seleccionar la(s) Propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de hasta seis (6) Contratos de Concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del servicio público de transporte público de pasajeros en su componente de provisión de flota para lo cual el Concesionario tendrá a su cargo la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma a TMSA” (en adelante la “Licitación de Provisión de Flota”)*”

Con la presente licitación se realizara la financiación por parte de los concesionarios seleccionados de la compra de mínimo **CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE**



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

(477) buses articulados nuevos y NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO (964) buses biarticulados nuevos para entregar el uso y explotación de los mismos a TMSA, quien a su vez entregará dicho uso a los concesionarios de operación que se seleccionarán mediante la Licitación de Operación de Flota - TMSA-LP-002-2018.

Mediante Resolución N° 329 del 29 de mayo de 2018 publicada en el SECOP II, se ordenó la apertura y publicación de los pliegos definitivos de la Licitación de Provisión de Flota.

El 2 de noviembre de 2018, se realizó la Audiencia de Adjudicación, y mediante Resolución No. 675 de 2018 se *adjudica la licitación pública No. TMSALP-001-2018 y la licitación pública No. TMSA-LP-002-2018*”.

Cuadro 65
LICITACIÓN 1.
CONCESIONARIOS DE PROVISIÓN DE FLOTA.

Cifras en millones

Nº	RES DE ADJUDICACIÓN	No. CONTRATO	DURACIÓN	CONCESIONARIO	OBJETO	PATIO O ZONA	ACTA DE INICIO Y FECHA	VALOR
1	675 de Nov 4 de 2018	687 de Nov 21 de 2018	11 años 3 meses	TRANS INNOVA USME S.A.S.	Otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.	Zona Usme	21-01-2019	\$538.619.1
2	675 de Nov 4 de 2018	690 de Nov 16 de 2018	11 años 3 meses	BMP SUR S.A.S.	Objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.	Zona Sur	28-12-2018	\$861.780.1



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

N o	RES DE ADJUDICACION	No. CONTRATO	DURACION	CONCESIONARIO	OBJETO	PATIO O ZONA	ACTA DE INICIO Y FECHA	VALOR
3	675 de Nov 4 de 2018	692 de Nov 20 de 2018	11 años 3 meses	SISTEMA INTEGRADO DE PROVISIÓN DE FLOTA SI2018 SUBA S.A.S.	Objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.	Zona Suba	17-01-2019	\$262.038.3
4	675 Nov 2 de 2018	694 de Nov. 20 de 2018	11 años 3 meses	SISTEMA INTEGRADO DE PROVISIÓN DE FLOTA SI2018 NORTE S.A.S.	objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.	Zona norte	17-01-2019	\$432.358.6
5	675 de 2018. Noviembre 2 de 2018.	696 de Nov. 20 de 2018	11 años 3 meses	SISTEMA INTEGRADO DE PROVISIÓN DE FLOTA SI2018 – CALLE 80 S.A.S.	objeto el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.	CALLE 80	17-01-2019	\$242.493.3
6	905 de 2018	752 de Diciembre 27 de 2018	11 años 4 meses	MASIVO BOGOTÁ S.A.S.	otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en forma no exclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. en el componente de Provisión de Flota, para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario de Provisión, por su cuenta y riesgo (i) compre la Flota; (ii) haga la supervisión de la fabricación, montaje, ensamblaje, montaje de la carrocería, entre otros; (iii) haga su importación; (iv) obtenga las Licencias y Permisos necesarios, incluyendo la matrícula de cada uno de los buses que componen la Flota en el Registro Distrital Automotor; (v) vincule la Flota al Sistema TransMilenio; (vi) entregue la Flota a TMSA para su Operación en el Sistema TransMilenio; y (viii) Desvincule la Flota conforme a las instrucciones que le imparta TMSA.	Zona Americanas		\$503.262.6

Fuente. Contratos de Concesión celebrados por TRANSMILENIO S.A.

Elaboró. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá. D.C

1. CONTRATO 687 de 2018

339

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1.1 VALOR DEL CONTRATO El Valor del Contrato será la suma de **\$538.6 millones** El Valor de Referencia del Contrato para cada Etapa es el siguiente:

Cifras en millones de pesos

Etapa Preoperativa	\$339.991.1
Etapa de Operación y Mantenimiento	\$90.310.5
Etapa de Transición	\$2.241.628.0

1.2. DURACION

El Contrato podrá tener una duración de once (11) años y tres (3) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la etapa de Liquidación.

- a. Etapa Preoperativa: Durante esta etapa Preoperativa el Concesionario de Provisión deberá adelantar todas las gestiones y compras necesarias para que la Flota sea entregada al Concesionario de Operación por parte de TMSA en la Fecha Máxima de Entrega. Esta etapa tendrá una duración máxima de dieciocho (18) meses contados a partir de la Fecha de Inicio.
- b. Etapa de Operación y Mantenimiento: Durante esta etapa de Operación y Mantenimiento el Concesionario de Operación cumplirá con sus obligaciones de operación y mantenimiento sobre la Flota y el Concesionario de Provisión cumplirá con las obligaciones previstas en el presente Contrato para esta etapa. Esta etapa tendrá una duración de diez (10) años contados a partir del día hábil siguiente a la Fecha del Acta de Inicio de la etapa de Operación y Mantenimiento, para todo el Contrato.
- c. Etapa de Transición: Durante esta etapa de Transición, TMSA entregará la Flota para el uso exclusivo de la transición entre el Concesionario de Operación y aquél que designe TMSA para reemplazarlo y para la transición entre nuevos concesionarios de provisión de flota. Esta etapa de Transición tendrá una duración de hasta seis (6) meses contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la etapa de Transición.
- d. Etapa de Desvinculación. Durante esta etapa de Desvinculación, el Concesionario de Provisión deberá concluir el proceso de desvinculación de la Flota del Sistema. Esta etapa de Desvinculación tendrá una duración máxima de seis (6) meses contados a partir del día hábil siguiente a la fecha



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de suscripción del Acta de Terminación de la etapa de Transición y la consecuente suscripción del Acta de Inicio de la etapa de Desvinculación. Durante esta etapa de Desvinculación el Concesionario de Provisión coordinará con el Concesionario de Operación aquellos trámites que deban ejecutar conjuntamente.

- e. Etapa de Liquidación. Durante esta etapa de Liquidación las Partes procederán a liquidar el Contrato y suscribir la correspondiente Acta de Liquidación del Contrato. Esta etapa de Liquidación tendrá una duración máxima de cuatro (4) meses, vencidos los cuales, si las Partes no han logrado un acuerdo, TMSA procederá a liquidar el Contrato de manera unilateral durante un plazo máximo de dos (2) meses contados desde el día hábil siguiente a la fecha del vencimiento del plazo inicial de cuatro (4) meses.

1.3. REMUNERACION La Retribución del Concesionario de Provisión durante la etapa de Operación y Mantenimiento será calculada mensualmente, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RP_t = \sum_k \sum_x TMVT_{k,x,t} \times NoVehT_{k,x,t} - DIDFP_t$$

Donde:

Variable	Definición
RP_t	Corresponde a la retribución del Concesionario de Provisión en el mes t
t	Corresponde al mes de pago de la Retribución
k	Corresponde al tipo de vehículo del proveedor, a saber: articulado, biarticulado
x	Corresponde al tipo de tecnología del vehículo de tipología k , a saber: diésel-Euro V, diésel-Euro VI, gas natural vehicular, híbrido o eléctrico.
$TMVT_{k,x,t}$	Corresponde a la Retribución mensual por vehículo de tipología k de tecnología x causada a favor del Concesionario de Provisión en el mes de pago t
$NoVehT_{k,x,t}$	Corresponde la Flota registrada en las Actas de Entrega de la Flota, medida en número de vehículos, de tipología k de tecnología x adquirida hasta el mes de pago t por el Concesionario de Provisión.
$DIDFP_t$	Corresponde a las Deducciones calculadas a partir del Indicador de no Disponibilidad de Flota para el Proveedor sobre la Retribución a las que estará sujeto el Concesionario de Provisión en el mes de pago t

$TMVT_{k,x,t}$: La Retribución mensual por vehículo ($TMVT$),+) vigente en la Etapa de Operación y Mantenimiento deberá ser actualizada una vez al año, dentro de los primeros diez (10) días hábiles de enero de cada año, y comenzará a ser vigente a partir de la fecha en que ésta sea efectivamente actualizada.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Retribución del Concesionario de Provisión durante la etapa de Transición

Será calculada mensualmente, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RPF_t = TAS_t$$

Donde:

Variable	Definición
RPF_t	Corresponde a la retribución durante Etapa de Transición del Concesionario de Provisión en el mes t
T	Corresponde al mes de pago de la Retribución
TAS_t	Corresponde a la Retribución mensual de Administración y Supervisión causado a favor del Concesionario de Provisión en el mes de pago t

”

2. CONTRATO 690 de 2018

2.1. VALOR DEL CONTRATO El Valor del Contrato será la suma de \$861.780.1 millones que serán pagados al Concesionario de Provisión en los términos del CAPÍTULO VII del presente Contrato.

El Valor de Referencia del Contrato para cada Etapa es el siguiente:

Cifras en millones de pesos	
Etapa Preoperativa	\$242.872.8
Etapa de Operación y Mantenimiento	\$296.822.6
Etapa de Transición	\$1.282.171.1

2.2. DURACION El Contrato podrá tener una duración de once (11) años y tres (3) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato.

2.3. REMUNERACION La fórmula definida por TRANSMILENIO S.A. para la remuneración de cada uno los concesionarios de provisión de flota es similar.

3. CONTRATO 692 de 2018

3.1 VALOR DEL CONTRATO El Valor del Contrato será la suma de \$262.038.3 millones que serán pagados al Concesionario de Provisión en los términos del CAPÍTULO VII del presente Contrato.

El Valor de Referencia del Contrato para cada Etapa es el siguiente:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cifras en millones de pesos	
Etapa preoperativa Duración máxima 18 meses	\$73.108.9
Etapa de Operación y Mantenimiento 10 Años	\$98.686.4
Etapa de Transición 6 meses	\$1.233.6

3.2. DURACION El Contrato podrá tener una duración de once (11) años y tres (3) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la etapa de Liquidación.

3.3 REMUNERACION La fórmula definida por TRANSMILENIO S.A. para la remuneración de cada uno los concesionarios de provisión de flota es similar.

4. CONTRATO 694 de 2018

4.1. VALOR DEL CONTRATO. Será la suma de \$432.358.6 millones que serán pagados al Concesionario de Provisión en los términos del CAPÍTULO VII del presente Contrato

Valor de Referencia del Contrato para cada Etapa es el siguiente:

Cifras en millones de pesos	
Etapa Preoperativa 18 meses	\$270.820.1
Etapa de operación y mantenimiento-inicia 15 de junio de 2019 Duración 10 años	\$75.630.9
Etapa de transición Hasta 6 meses	\$1.230.3

4.2. DURACION. El presente contrato tendrá una duración de once (11) años y tres (3) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes Etapas

4.3. REMUNERACION. La fórmula definida por TRANSMILENIO S.A. para la remuneración de cada uno los concesionarios de provisión de flota es similar.

5. CONTRATO 696 DE 2018

5.1. VALOR DEL CONTRATO. El valor del presente contrato se estima en la suma de \$242.493.3 millones que serán pagados al Concesionario de Provisión en los términos del CAPÍTULO VII del presente Contrato.

Valor de Referencia del Contrato para cada Etapa es el siguiente:

Cifras en millones de pesos



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Etapas preoperativa	\$66.850.4
Etapas de Operación y Mantenimiento iniciará el 6 de julio de 2019	\$89.934.1
Etapas de Transición	\$1.679.9

5.2. DURACION. La duración del contrato será de once (11) años y tres (3) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la etapa de Liquidación.

5.3. REMUNERACION. La Retribución del Concesionario de Provisión durante la etapa de Operación y Mantenimiento será calculada mensualmente, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RP_t = \sum_x \sum_k TMVT_{k,x,t} \times NoVeh_{Tk,x,t} - DIDFP_t$$

Donde:

Variable	Definición
RP_t	Corresponde a la retribución del Concesionario de Provisión en el mes t
t	Corresponde al mes de pago de la Retribución
k	Corresponde al tipo de vehículo del proveedor, a saber: articulado, biarticulado
x	Corresponde al tipo de tecnología del vehículo de tipología k , a saber: diésel-Euro V, diésel-Euro VI, gas natural vehicular, híbrido o eléctrico.
$TMVT_{k,x,t}$	Corresponde a la Retribución mensual por vehículo de tipología k de tecnología x causada a favor del Concesionario de Provisión en el mes de pago t
$NoVeh_{Tk,x,t}$	Corresponde la Flota registrada en las Actas de Entrega de la Flota, medida en número de vehículos, de tipología k de tecnología x adquirida hasta el mes de pago t por el Concesionario de Provisión.
$DIDFP_t$	Corresponde a las deducciones calculadas a partir del Indicador de no Disponibilidad de Flota para el proveedor sobre la retribución a las que estará sujeto el Concesionario de Provisión en el mes de pago t

La Retribución del Concesionario de Provisión será en todo caso exigible por un periodo equivalente al plazo de la Etapa de Operación y Mantenimiento del Contrato (120 meses).

6. CONTRATO 752 DE 2018

6.1. VALOR DEL CONTRATO. El Valor del Contrato será la suma de \$503.262.6 millones que serán pagados al Concesionario de Provisión en los términos del CAPÍTULO VII del presente Contrato.

El Valor de Referencia del contrato para cada etapa es el siguiente:

344

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cifras en millones de pesos

Etapas de Ejecución	Constantes de diciembre de 2017
Etapa Preoperativa	\$348.243.5
Etapa de Operación y Mantenimiento	\$109.828.8
Etapa de Transición	\$2.359.6

6.2. DURACION. Se estima que el Contrato podrá tener una duración de once (11) años y cuatro (4) meses si se suman los siguientes plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la etapa de Liquidación

6.3. REMUNERACION. La fórmula definida por TRANSMILENIO S.A. para la remuneración de cada uno los concesionarios de provisión de flota es similar.

Licitación 2.

CONCESIONARIOS DE OPERACIÓN, MANTENIMIENTO DE FLOTA Y ADECUACIÓN DE PATIOS

El 7 de marzo de 2018 TRANSMILENIO S.A. publicó en el SECOP II el proyecto de pliego de condiciones y estudios previos de la LICITACIÓN PÚBLICA No. TMSA-LP-002-2018 (“Licitación de Operación de Flota”) cuyo objeto es: *“Seleccionar las Propuestas más favorables para la Adjudicación de seis (6) Contratos de Concesión, cuyo objeto será “El otorgamiento de una concesión al Concesionario para la prestación del Servicio Público de Transporte Público de Pasajeros en su componente de Operación del Sistema TransMilenio, incluyendo el Mantenimiento de la Flota, la adecuación, operación y mantenimiento del(los) Patio(s) de Operación asociado(s)”*

Mediante la expedición de la Resolución N° 348 del 6 de junio de 2018 publicada en el SECOP II, se ordenó la apertura y publicación de los pliegos definitivos de la Licitación de Operación de Flota.

El 2 de noviembre de 2018, se realizó la Audiencia de Adjudicación, y mediante Resolución No. 675 de 2018 *“se adjudica la licitación pública No. TMSALP-001-2018 y la licitación pública No. TMSA-LP-002-2018”*.

Que de conformidad con el artículo 1 de la Resolución 675 de 2018 el lote de Flota No. 2 (Calle 80) se adjudicó al Proponente SISTEMA INTEGRADO DE PROVISIÓN DE FLOTA SI2018 S.A.S acoplado con el Proponente SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 S.A.S.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONTRATO 697 de 2018, celebrado entre la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A. y el Concesionario SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 – CALLE 80 S.A.S.

Cuadro 66
LICITACIÓN 2.
CONCESIONARIOS DE OPERACIÓN DE FLOTA

Cifras en millones

Nº	RESOLUCIÓN ADJUDICACIÓN	No. CONTRATO	DURACIÓN	CONCESIONARIO	OBJETO	PATIO O ZONA	ACTA DE INICIO	VALOR
1	Resolución 675 de Nov 04 de 2018	688 Nov 19 de 2018	10 años 5 meses	SOMOS BOGOTÁ USME S.A.S.	Otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de Pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación; y (iv) la ejecución de las Obras e Intervenciones. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.	Zona Usme	24-01-2019	\$911.276.7
2	Resolución 675 de Nov 04 de 2018	691 Nov 16 de 2018	10 años 5 meses	BMO SUR S.A.S.	Otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación; y (iv) la ejecución de las Obras e Intervenciones. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.	Zona Sur	18-01-2019	\$1.521.8.
3	Resolución 675 de Nov 4 de 2018	693 Nov 20 de 2018	10 años 5 meses	SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 – SUBA S.A.S.	Otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación; y (iv) la ejecución de las Obras e Intervenciones. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.	Zona Suba	31-01-2019	\$509.654
4	Resolución 675 de Nov 04 de 2018	695 de Nov 20 de 2018	10 años 5 meses	SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 NORTE S.A.S.	Otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación; y (iv) la ejecución de las Obras e Intervenciones. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.	Zona Norte	31-01-2019	\$829.997.3
5	Resolución 675 de 2018 Nov-04	697 de 2018 Nov 20	10 años 5 meses	SISTEMA INTEGRADO DE OPERACIÓN DE TRANSPORTE SI18 – CALLE 80 S.A.S.	Otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación; y (iv) la ejecución de las Obras e Intervenciones. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.	CALLE 80	31-01-2019	\$449.009.1



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

N o	RESOLUCION ADJUDICACION	No. CONTRATO	DURACION	CONCESIONARIO	OBJETO	PATIO O ZONA	ACTA DE INICIO	VALOR
6		754 Dic 27 de 2018	10 años 10 meses	CAPITAL BUS S.A.S.	Otorgar al Concesionario de Operación la concesión no exclusiva para (i) la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio en el componente de Operación; (ii) el Mantenimiento de la Flota; y (iii) la Adecuación, Operación y Mantenimiento de los Patios de Operación. En desarrollo del objeto señalado TMSA entrega en concesión el uso y Control Total de la Flota descrita en el Anexo G del presente Contrato.	Zona Américas		\$927.056.1

Fuente. Contratos de Concesión celebrados por TRANSMILENIO S.A.

Elaboró. Equipo Auditor Contraloría de Bogotá. D.C.

1. CONTRATO 688 de 2018

1.1. VALOR DEL CONTRATO. El Valor de Referencia aplicable al presente Contrato es de \$911.276.7 millones, este valor no incluye las sumas correspondientes a la Inversión en Patios de Operación Temporales

El Valor de Referencia para cada Etapa del presente Contrato es el siguiente:

Cifras en millones de pesos	
Valor de referencia del contrato– etapa preoperativa (pesos constantes de dic. 2017)	\$24.446
Valor de referencia del contrato – etapa de operación y mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017).	\$435.596.5
Valor de referencia del contrato – etapa de reversión (pesos constantes de dic. 2017)	\$15.637.6

1.2. DURACION. El Contrato podrá tener una duración de diez (10) Años y cinco (5) meses si se suman los plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la etapa de Liquidación

1.3. REMUNERACION. La remuneración elaborada por TRANSMILENIO S.A, es similar para los contratos de operación y adecuación de patios.

2. CONTRATO 691 de 2018.

2.1 VALOR DEL CONTRATO. Se estima que el Valor de Referencia aplicable al presente Contrato es de \$1.521.838.1 millones.

El Valor de Referencia para cada etapa del presente Contrato es el siguiente:

Cifras en millones de pesos



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Valor de referencia del contrato– etapa preoperativa (pesos constantes de dic. 2017)	\$36.018.7
Valor de referencia del contrato – etapa de operación y mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017)	\$730.061.8
Valor de referencia del contrato – etapa de reversión (pesos constantes de dic. 2017)	\$25.695.8

2.2. DURACION. El Contrato podrá tener una duración de diez (10) años y cinco (5) meses si se suman los plazos de las diferentes etapas en que se divide el contrato, sin contar con la etapa de Liquidación.

2.3. REMUNERACION. La remuneración elaborada por TRANSMILENIO S.A, es similar para los contratos de operación y adecuación de patios.

3. CONTRATO 693 de 2018.

3.1 VALOR DEL CONTRATO. Se estima que el Valor de Referencia aplicable al presente Contrato es de \$509.653 millones.

El Valor de Referencia para cada Etapa del presente Contrato es el siguiente:

Cifras en millones de pesos	
Valor de referencia del contrato– etapa preoperativa (pesos constantes de dic. 2017)	\$25.855.7
Valor de referencia del contrato – etapa de operación y mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017)	\$237.651.6
Valor de referencia del contrato – Etapa de reversión (pesos constantes de dic. 2017)	\$8.494

3.2. DURACION. El Contrato podrá tener una duración de diez (10) años y cinco (5) meses si se suman los plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la etapa de Liquidación

3.3. REMUNERACION. La remuneración elaborada por TRANSMILENIO S.A, es similar para los contratos de operación y adecuación de patios.

4. CONTRATO 695 DE 2018

4.1. VALOR DEL CONTRATO. El Valor de Referencia aplicable al presente Contrato es de \$829.997.3 millones.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El Valor de Referencia para cada etapa del presente Contrato es el siguiente⁵³:

Cifras en millones de pesos	
Valor de referencia del contrato– etapa preoperativa (pesos constantes de dic. 2017) 5 meses	\$14.103.1
Valor de referencia del contrato – etapa de operación y mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017).10 años	\$400.899
Valor de referencia del contrato – Etapa de reversión (pesos constantes de dic. 2017) 6 meses	\$14.096.2

4.2. DURACION. El Contrato podrá tener una duración de diez (10) años y cinco (5) meses si se suman los plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato.

4.3. REMUNERACION. La remuneración elaborada por TRANSMILENIO S.A, es similar para los contratos de operación y adecuación de patios.

5. CONTRATO 697 de 2018

5.1. VALOR DEL CONTRATO. El valor estimado de referencia aplicable al presente Contrato es de \$449.009.1 millones

El Valor de Referencia para cada Etapa del presente Contrato es el siguiente:

Cifras en millones de pesos	
Valor de referencia del contrato– etapa preoperativa (pesos constantes de dic. 2017) 5 meses	\$16.086.8
Valor de referencia del contrato – etapa de operación y mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017) 10 años	\$212.751.9
Valor de referencia del contrato – Etapa de reversión (pesos constantes de dic. 2017) 6 meses	\$7.418.461.638

⁵³ Se insertará en cada contrato sobre la base de la siguiente información:

Lote	Valor de Referencia del Contrato – Etapa Preoperativa (pesos constantes de dic. 2017)	Valor de Referencia del Contrato – Etapa de Operación y Mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017)	Valor de Referencia del Contrato – Etapa de Reversión(pesos constantes de dic. 2017)
1	15.130.024.843	448.045.392.020	15.835.284.283
2	16.086.827.648	212.751.917.901	7.418.461.638
3	14.103.129.180	400.898.963.176	14.096.202.730
4	25.855.684.803	237.651.625.112	8.494.038.634
5	36.018.678.466	730.061.805.985	25.695.801.869
6	24.446.021.393	435.596.537.344	15.637.608.291



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

5.2. DURACION. El Contrato podrá tener una duración de diez (10) años y cinco (5) meses si se suman los plazos de las diferentes etapas en que se divide el contrato.

(a) Preoperativa:

- (i) La etapa Preoperativa iniciará con la suscripción del Acta de Inicio del Contrato y terminará con la suscripción del Acta de Inicio de la etapa de Operación y Mantenimiento o en la Fecha de Inicio de la etapa de Operación y Mantenimiento (lo que ocurra primero).
- (ii) Durante la etapa Preoperativa, TMSA podrá implementar el Período de Operación de Transición, que podrá iniciar en cualquier momento durante los quince (15) días anteriores a la fecha de inicio de la etapa de operación y mantenimiento. El período de operación de transición no tendrá una duración superior a quince (15) días. La duración del período de transición será establecida por TMSA en la notificación a través de la cual comunique al Concesionario de Operación su intención de implementar el período de Transición de Operación.
- (iii) La duración estimada de la etapa Preoperativa es de cinco (5) meses, incluyendo el Período de Operación de Transición.

(b) Etapas de Operación y Mantenimiento: La etapa de Operación y Mantenimiento iniciará con la suscripción del Acta de Inicio de la etapa de Operación y Mantenimiento o cuando se cumplan las condiciones previstas en la Sección 8.1.1 del presente Contrato

5.3. REMUNERACION

Corresponderá al valor que será determinado a partir de la siguiente fórmula:

$$RT_t = \sum_x \sum_k TKMT_{k,x,t} * (KMSTronc_{k,x,t} + Kmvacio_{k,x,t} \times FAKmVac_t) + \sum_x \sum_k TOVT_{k,x,t} * NoVehTBase_{k,x,t} + DyBETIC_t - DIDFO_t$$

Donde,

Variable	Definición
t	Corresponde a la semana de cálculo de la Retribución del concesionario.
RT_t	Corresponde a la Retribución del Concesionario de Operación expresada en Pesos/semana, en la semana t .
k	Corresponde al indicador de tipología, a saber: articulado, biarticulado.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

x	Corresponde al indicador de tecnología de la Flota Operativa, a saber x : diésel-Euro V, diésel-Euro VI, gas natural vehicular, eléctrico, híbrido.
$TKMT_{k,x,t}$	es la Remuneración por Kilómetro del Bus de tipología k de tecnología x , expresado en Pesos/km, vigente en la semana t .
$KMStronC_{k,x,t}$	Corresponde a los Kilómetros en Servicio recorridos por un Bus de la tipología k de tecnología x , expresado en kilómetros, durante la semana t .
$Kmvacío_{k,x,t}$	Corresponde al número de Kilómetros en Vacío por un Bus de tipología k de tecnología x , expresado en kilómetros, durante la semana t . En ningún caso se remunerará al Concesionario de Operación un número de Kilómetros en Vacío superior a aquel estipulado por TMSA en el Programa de Servicios de Operación.
$FAKmVac_t$	Corresponde al Factor de Ajuste de $TKMT_{k,x,t}$ por la reducción de kilómetros en vacío en el programa de operación en la semana t , que para efectos de la presente fórmula se calculará de la siguiente manera: $FAKmVact = \frac{Kmvacío_t[TMSA] + Kmvacío_t[optimizado]}{2 \times Kmvacío_t[optimizado]}$ <p>Donde: $Kmvacío_t[TMSA]$ Corresponde a los kilómetros en vacío programados por TMSA en el Informe de Planeación del Sistema Transmilenio que se describe en el Manual de Operaciones. $Kmvacío_t[optimizado]$ Corresponde a los kilómetros en vacío optimizados por el Concesionario que se estipulen en el Programa de Servicios de Operación de acuerdo con el procedimiento descrito en el Manual de Operaciones.</p>
$TOVTk_{x,t}$	Es la Remuneración del Costo Operacional de Vehículo Troncal de tipología k de tecnología x , expresado en Pesos/Bus por semana, en la semana t .
$NoVehTBase_{x,k}$	Corresponde a la Flota Operativa de tipo k de la tecnología x , expresado en número de vehículos vinculados a la Operación Troncal. No incluye la Flota de Reserva (Flota - Flota de Reserva)
$DyBETIC_t$	Corresponde al valor de las Bonificaciones y/o Deducciones asociadas al ETIC, aplicables a la Retribución del Concesionario de Operación en la semana t .
$DIDFO_t$	Corresponde al valor de las Deducciones aplicables calculadas a partir del Indicador de No Disponibilidad de Flota Operativa para el Operador (IDFO) medido en el mes anterior aplicable a la Retribución del Concesionario de Operación en la semana t .

”

6. CONTRATO 754 de 2018

6.1. VALOR DEL CONTRATO. Se estima que el Valor de Referencia aplicable al presente Contrato es de \$927.056.1 millones constantes de diciembre de 2017.

El Valor de Referencia para cada etapa del presente Contrato es el siguiente:

Cifras en millones



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Valor de referencia del contrato– etapa preoperativa (pesos constantes de dic. 2017)	\$15.130
Valor de referencia del contrato – etapa de operación y mantenimiento por quinquenio (pesos constantes de dic. 2017)	\$448.045.4
Valor de referencia del contrato – etapa de reversión (pesos constantes de dic. 2017)	\$15.835.3

6.2. DURACION. Se estima que el Contrato podrá tener una duración de diez (10) años y diez (10) meses si se suman los plazos de las diferentes etapas en que se divide el Contrato, sin contar con la Etapa de Liquidación.

6.3. REMUNERACION. La remuneración elaborada por TRANSMILENIO S.A, es similar para los contratos de operación y adecuación de patios.

RESUMEN

Contratos de concesión adjudicados en el marco de las licitaciones públicas TMSA LP 01 y 02 de 2018.

Lote	Zona	Concesionario	Tipo de Contrato	Tecnología	Flota	
					Art	Bia
6	Usme	Transinnova Usme S.A.S.	Provisión	Diésel Euro V	96	164
		Somos Bogotá Usme S.A.S.	Operación y mantenimiento			
5	Tunal - Sur II	Bogotá Móvil Provisión Sur S.A.S.	Provisión	Diésel Euro V	202	238
		Bogotá Móvil Operación Sur S.A.S.	Operación y mantenimiento			
4	Suba	Sistema Integrado de Provisión de Flota - SI2018 Suba S.A.S.	Provisión	GNV Euro VI		130
		Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Suba S.A.S.	Operación y mantenimiento			
3	Norte	Sistema Integrado de Provisión de Flota - SI2018 Norte S.A.S.	Provisión	GNV Euro VI	179	60
		Sistema Integrado de GNV Euro VI 179 60 Operación de Transporte - SI18 Norte S.A.S.	Operación y mantenimiento			
2	Calle 80	Sistema Integrado de Provisión de Flota - SI2018 Calle 80 S.A.S.	Provisión			112
		Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Calle 80 S.A.S.	Operación y mantenimiento	GNV Euro VI		
1	Américas	Masivo Bogotá S.A.S.	Provisión	GNV Euro VI		260
		Capital Bus S.A.S.	Operación y mantenimiento			

Fuente: TRANSMILENIO S.A.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4. OTROS RESULTADOS

4.1. ATENCIÓN QUEJAS

Como insumo de la presente Auditoría de Regularidad correspondiente al PAD 2019, adelantada en TRANSMILENIO S. A., y conforme al Plan de Trabajo, se han incluido los siguientes derechos de petición ciudadana (DPC's):

No.	RADICADO	PETICIONARIO
1	1-2019-01200	Honorable Concejal Álvaro José Argote Muñoz
2	1-2019-01777	Roberto Jesús Núñez Escobar
3	1-2018-30171	SINTRATRANSMILENIO
4	1-2019-01262	
5	1-2018-31373	María Eliza Montañez
6	1-2018-30175	María Rodríguez

Elaboró: Equipo Auditor Contraloría de Bogotá, D.C.

En atención a los requerimientos ciudadanos, una vez analizados y con el propósito de responderlos de manera precisa, clara y coherente; se han consultado los informes de auditorías de periodos anteriores (en todas sus modalidades), efectuados por la propia Contraloría de Bogotá sobre TRANSMILENIO S.A.; la información proporcionada por el sujeto de control como contestación a las múltiples solicitudes del equipo auditor, además de la normatividad y condicionamientos técnicos aplicables a cada uno de los DPCs. En vista de lo anterior se procede a absolver cada uno de los requerimientos impetrados, así:

4.1.1. DPC 47-2019 con radicado No.1-2019-01200

El presente DPC llega a la Contraloría de Bogotá, mediante su reporte diario de noticias del 13 de enero de 2019, con radicado con el número 1-2019-01200, en el que se informa de la solicitud realizada por el Honorable Concejal Álvaro José Argote Muñoz, quien, en sesión del Concejo de Bogotá, a propósito de la Proposición de Control Político No. 330 de 2018, de la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, llevada a cabo el día domingo 13 de enero de 2019, requirió lo siguiente:

“...Quiero ratificar mi petición a la Contraloría, que está adelantando una investigación que le he pedido, pero que no ha dado ningún resultado, sobre la inversión de recursos del Distrito por cerca de 170 mil millones de pesos para comprar acciones en la operación de la modalidad zonal del SITP, que compro acciones de, no solo de EGOBUS y ECOBUS, sino de otras operadoras, que no han vinculado y no vincularon definitivamente sus vehículos a la operación que les correspondió en cada una de las zonas adjudicadas. Entonces eso está allí sin ningún resultado esa investigación, ni



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Transmilenio tampoco, y eso se lo pido a la Personería, yo le he radicado derechos de petición a Transmilenio, para que nos informe de cuáles son los resultados de esa inversión del Distrito y de la participación en el PyG que pueda tener el Distrito, participando como accionista, el Distrito compró acciones, y entonces cuáles son los resultados de pérdidas o ganancias que ha tenido esa inversión en la operación. Primero quiero solicitar eso a la Contraloría, a la Personería y a Transmilenio que responda por eso...”. (Transcripción de la sesión entre los minutos 44:38 a 46:18).

ANTECEDENTES

Con el objeto de precisar el sentido de la solicitud del H.C. Argote, este equipo auditor procedió a requerir al sujeto de control, para que diera respuesta sobre una posible negociación para la compra de acciones a los operadores del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público. El día 20 de febrero la Subgerencia Jurídica, a través de correo electrónico, responde *“Frente a la inquietud relacionada con la compra de acciones de COOBUS y EGOBUS por parte de TRANSMILENIO S.A., me permito indicar que **el ente gestor no ha llevado a cabo ningún tipo de compra de acciones a los concesionarios.**”* (Resaltado es nuestro)

Sin embargo, y con el fin de ahondar en las advertencias y problemáticas expuestas por el Concejal, esta Auditoría ha interpretado que conforme al contexto y a los hechos referidos, la temática tiene relación con los recursos que la Administración Distrital presupuestó y ejecutó, en un primer momento -Acuerdo Distrital 575 de 2014 *“para adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP.”*⁵⁴ y en un segundo -Acuerdo Distrital 645 de 2016—, para *“poder asumir las obligaciones de renta o compraventa de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público.”*⁵⁵ En las dos ocasiones, los recursos han sido canalizados a través

⁵⁴ Acuerdo Distrital 575 de diciembre 17 de 2014 “Por el cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2015, y se dictan otras disposiciones”. ARTÍCULO 49. IMPLEMENTACIÓN SITP. La Administración Distrital con el objetivo de consolidar el proceso de implementación del SITP asignará los recursos apropiados en el rubro “Aceleración implementación del SITP, chatarrización” al Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital para que dicho Fondo cumpla con los fines planteados en el Acuerdo 04 de 1999 y el Decreto 309 de 2009, así como para adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP.

⁵⁵ Acuerdo Distrital 645 de junio 9 de 2016 “Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 Bogotá Mejor Para Todos”. Artículo 78. Sostenibilidad, cobertura y garantía de prestación del servicio de transporte público masivo. Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de transporte público derivado de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, se autoriza al Gobierno Distrital para poder asumir las obligaciones de renta o compraventa de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público, en favor de los propietarios de vehículos del Transporte Público Colectivo. Para tal fin, se podrán destinar recursos del presupuesto general del Distrito, o de otras fuentes de financiación, y se podrán canalizar, entre otros, a través del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital. Lo anterior, previa reglamentación que expida el Gobierno Distrital, restringiendo los beneficiarios de estos pagos exclusivamente a los propietarios de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público que entreguen o hubieren entregado al Sistema Integrado de Transporte Público sus vehículos que tengan origen en el Transporte Público Colectivo.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital.

Los objetivos para adoptar las anteriores estrategias, según los mismos Acuerdos, han sido consolidar el proceso de implementación del SITP y garantizar la prestación del servicio de transporte en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.

MARCO NORMATIVO

FONDO CUENTA DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE PASAJEROS

El Fondo Cuenta es creado mediante el Decreto Distrital No. 542 del 18 de agosto de 1999 *"Por el cual se crea y organiza el Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital."*, en virtud de la autorización dada al Alcalde Mayor de la ciudad a través del artículo 7º del Acuerdo 004 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."*⁵⁶

El decreto estipula, entre otros, la naturaleza jurídica del Fondo, su objeto y fuente de financiación, constituyéndolo como un sistema de manejo presupuestal, con independencia contable y sin personería jurídica; el cual puede ser utilizado, en los términos del artículo 7º del Acuerdo 004 de 1999, para *"adquirir parque automotor de los prestadores del servicio colectivo, incluso los que sean desplazados por las troncales de TRANSMILENIO S.A. y los que deban salir o hayan salido del servicio, para evitar su reposición de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, antes de que TRANSMILENIO S.A. entre en operación y facilitar la vinculación de los propietarios o de los conductores del transporte colectivo a las empresas operadoras del transporte masivo, hacer la dotación de paraderos, señalización y en general todas las actividades e intervenciones relacionadas con la reorganización y adecuación de la oferta de transporte colectivo, que facilite la prestación u operación de TRANSMILENIO S.A."*

A través del artículo 1º del Decreto Distrital 227 de 2009 *"Por el cual se dictan disposiciones sobre la administración del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Público Colectivo del Distrito Capital"*, modificadorio del artículo 6º del Decreto Distrital 542 de

⁵⁶ Acuerdo 004 de 1999. Artículo 7º.- Fondo Cuenta. Autorízase al Alcalde Mayor para que dentro de los seis meses siguientes a la publicación del presente Acuerdo y de conformidad con las normas vigentes, constituya, reglamente y destine los recursos necesarios para la creación de un fondo cuenta sin personería jurídica, de reorganización del transporte colectivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital, el cual podrá adquirir parque automotor de los prestadores del servicio colectivo, incluso los que sean desplazados por las troncales de TRANSMILENIO S.A. y los que deban salir o hayan salido del servicio, para evitar su reposición de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, antes de que TRANSMILENIO S.A. entre en operación y facilitar la vinculación de los propietarios o de los conductores del transporte colectivo a las empresas operadoras del transporte masivo, hacer la dotación de paraderos, señalización y en general todas las actividades e intervenciones relacionadas con la reorganización y adecuación de la oferta de transporte colectivo, que facilite la prestación u operación de TRANSMILENIO S.A.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1999, el Alcalde Mayor asignó la administración del Fondo a la Secretaría Distrital de Movilidad.

Posteriormente, expresa la Administración Distrital a través del artículo 25° del Decreto No. 309 del 23 de julio de 2009 *"Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones"*⁵⁷, que los recursos del Fondo Cuenta para la Reorganización del Transporte Público deberían destinarse prioritariamente a las siguientes actividades: *"Los programas de capacitación, divulgación, información, promoción y promulgación del SITP; líneas de apoyo financiero para los propietarios del transporte público colectivo que se asocien a empresas operadoras proponentes que resulten adjudicatarias, bajo cualquiera de las modalidades definidas en los pliegos de condiciones de la licitación de operación del SITP; y líneas de apoyo financiero a Empresas Operadoras adjudicatarias en los procesos de selección del SITP con participación accionaria representativa de propietarios del transporte público colectivo actual."*

CESIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS

En diciembre 17 de 2014 se expide el Acuerdo Distrital No. 575 de 2014 mediante el cual se aprobó *"el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015 y se dictan otras disposiciones"*. En su artículo 49, se señaló que la Administración Distrital⁵⁸, con el objetivo de consolidar la implementación del SITP, asignaría recursos al Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital, para que con los mismos se cumplieran los objetivos del Acuerdo 04 de 1999 y el Decreto 309 de 2009, pero también para *"adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP"*.

Seguidamente, y en virtud del precitado Acuerdo, el 19 de diciembre de 2014 el Alcalde Mayor de la ciudad dicta el Decreto No. 580 *"Por el cual se dictan medidas orientadas a la consolidación de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. en su etapa de integración del transporte público colectivo al transporte masivo."* En su artículo 4. Se señala:

⁵⁷ La Administración Distrital, expidió el Decreto 486 del 30 de noviembre de 2006, " Por el cual se asignan unas funciones a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.", como ente gestor del transporte masivo, correspondiéndole la integración, evaluación y seguimiento de la operación del sistema integrado de Transporte Público – SITP y adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte público masivo con el actual sistema de transporte colectivo, tal y como consta en el artículo 1º.

⁵⁸ ARTÍCULO 49. IMPLEMENTACIÓN SITP. La Administración Distrital con el objetivo de consolidar el proceso de implementación del SITP asignará los recursos apropiados en el rubro "Aceleración implementación del SITP, chatarrización" al Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital para que dicho Fondo cumpla con los fines planteados en el Acuerdo 04 de 1999 y el Decreto 309 de 2009, así como para adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“DISMINUCION DE LA OFERTA DE LOS VEHICULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO. *“Los recursos señalados en el presente Decreto, se utilizarán para acelerar el proceso de desintegración de los vehículos del TPC y en consecuencia el proceso de implementación del SITP, a través de la cesión onerosa al Distrito Capital de los derechos económicos de los propietarios vinculados al SITP, de conformidad con lo regulado en los contratos de concesión. Será requisito para la cesión, la presentación del certificado de desintegración física del vehículo, con el fin de demostrar que efectivamente ha salido del servicio.*

También podrán destinarse los recursos, para la cesión onerosa de los derechos económicos de los propietarios que ya hayan entregado sus vehículos al sistema o de aquellos que deseen entregarlos. Para efectos del presente Decreto, se entiende por derechos económicos aquellos derivados de la relación contractual suscrita por los propietarios de vehículos de TPC y los operadores del SITP como consecuencia de la suscripción de los contratos de concesión de estos últimos con TRANSMILENIO S.A...” (Subrayado fuera de texto)

Luego, el 14 de enero de 2015, TRANSMILENIO S.A. Expide la Resolución No. 006 *“Por la cual se reglamenta el procedimiento y las condiciones para hacer efectivo el cumplimiento del Decreto Distrital 580 de 2014”*. Esta resolución fue objeto de dos modificaciones parciales, la primera con la expedición de la Resolución 216 de 2015 del 11 de mayo, para ajustar tabla de valores de las rentas, recepción de solicitudes de postulación, cesión de derechos, revisión de documentos y contratos de sesión. La segunda con la Resolución 507 del 26 de agosto de 2015⁵⁹, en la que se especifican las alternativas aplicables a la cesión.

Es oportuno contar que el Decreto 580 de 2014 fue objeto de varias modificaciones. El 11 de mayo de 2015 se expide el Decreto Distrital 164 mediante el cual *“le asigna a la Secretaria de Hacienda Distrital la función de suscribir en representación del ente territorial, los documentos de cesión en favor de Bogotá Distrito Capital”*. Esta norma es posteriormente

⁵⁹ ARTÍCULO 1º.- Modifíquese el Artículo 5º de la Resolución 006 de 2015, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 5º. - ALTERNATIVAS APLICABLES A LA CESIÓN. Los recursos del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital serán destinados para las siguientes alternativas:

1. ALTERNATIVA No. 1. Gestionar a favor de Bogotá D.C. la cesión voluntaria de los derechos económicos de los propietarios que lo soliciten, estando vinculados en cualquier modalidad a cualquiera de los concesionarios adjudicatarios del SITP que no se encuentren intervenidas y sometidas a control por la Superintendencia de Puertos y Transportes y que no hayan entregado aun sus vehículos.

2. ALTERNATIVA No. 2. Gestionar a favor de Bogotá D.C. la cesión voluntaria de los derechos económicos de los propietarios que lo soliciten, estando vinculados a cualquiera de los concesionarios adjudicatarios del SITP en la modalidad de Renta que no se encuentren intervenidas y sometidas a control por la Superintendencia de Puertos y Transporte y que hayan entregado sus vehículos al sistema integrado de transporte público.

3. ALTERNATIVA No. 3. Gestionar a favor de Bogotá D.C. la cesión voluntaria de los derechos económicos de los propietarios que lo soliciten, estando vinculados a concesionarios adjudicatarios del SITP que se encuentren intervenidas y sometidas a control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, una vez esta entidad de orden Nacional avale el Plan de Mejoramiento y Recuperación presentado por los administradores por ella nominados, sólo se realizará en los términos definidos en el párrafo 2º del Artículo 3º del Decreto Distrital 580 de 2014.

PARÁGRAFO. - La cesión onerosa de derechos económicos a que se refiere el presente Artículo, se ajustará a las prescripciones y alcances de lo dispuesto en el Decreto Distrital 580 de 2014.”



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

derogada por el Decreto Distrital 194 del 29 de mayo del mismo año. Finalmente, el 15 de diciembre de 2015 el Gobierno Distrital emite el Decreto Distrital 526 mediante el cual: *“Le asigna a la Secretaría de Hacienda, a partir del mes de enero de 2016, la función de recibir las solicitudes y suscribir en representación del ente territorial, los documentos de cesión a favor de Bogotá Distrito capital.”*

ASUNCIÓN DE OBLIGACIONES POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL

El 9 de junio de 2016 se expide el Acuerdo Distrital No. 645 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS.”* En su artículo 78. SOSTENIBILIDAD, COBERTURA Y GARANTÍA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO se estableció: *“Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de transporte público derivado de la implementación del SITP, se autoriza a la administración distrital poder asumir las obligaciones de renta o compraventa de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público, en favor de los propietarios de vehículos del transporte público Colectivo. Para tal fin, se podrán destinar los recursos del presupuesto general del Distrito o de otras fuentes de financiación y se podrán canalizar, entre otros a través del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital.* Lo anterior, previa reglamentación que expida el Gobierno Distrital restringiendo los beneficiarios, de estos pagos exclusivamente a los propietarios de los vehículos vinculados al SITP que entreguen o hubiesen entregado al sistema integrado de transporte público sus vehículos que tengan origen en el transporte público colectivo”. (Subrayado es nuestro)

Con fundamento en la anterior autorización, el 30 de junio de 2017, el Alcalde Mayor dicta el Decreto 351 *“Por medio del cual se reglamenta el artículo 78. del Acuerdo Distrital No. 645 de 2016 y se dictan otras disposiciones.”* Esta norma contiene la reglamentación del mecanismo para garantizar la asunción de obligaciones por parte del Distrito, respecto de los propietarios de vehículos vinculados al SITP (que los entreguen o hayan entregado bajo cualquier modalidad); y el régimen de transición en relación con los propietarios que se habían presentado bajo el mecanismo del Decreto Distrital 580 de 2014, y cuyas postulaciones fueron aprobadas.

Subsiguientemente, a través de la Resolución No. 405 del 17 de agosto de 2017, *“Por la cual se fija el procedimiento y condiciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Distrital 351 de 2017 y se delegan algunas competencias”,* TRANSMILENIO S.A. regló el procedimiento y las dependencias encargadas de cada una de las actividades, así como la forma de convocar a los propietarios beneficiarios de la medida.

Las anteriores pautas fueron modificadas parcialmente por el Decreto Distrital 068 del 22 de febrero 2019, teniendo en cuenta que hay situaciones de hecho que



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

sobrevinieron a la expedición del Decreto Distrital 351 del 30 de junio de 2017, en tanto *“existen grupos de propietarios provenientes del TPC vinculados al SITP, cuya situación de hecho no se encuentra cobijada dentro de los grupos contemplados en el Decreto Distrital 351 de 2017”*; además de avanzar en la supresión de la sobreoferta en el Sistema. En Desarrollo del el Decreto Distrital 068 del 22 de febrero 2019, TRANSMILENIO introdujo las modificaciones conforme a la Resolución 082 de 27 de febrero de 2019, *“por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 405 de 2017 y se fija el procedimiento y condiciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Distrital 351 de 2017, modificado mediante el Decreto Distrital 068 del 22 de febrero 2019 y se delegan algunas competencias.”*

INFORMES DE AUDITORÍA

Examinado los antecedentes de los informes de auditoría de regularidad, desempeño y especiales, producidos por la Contraloría de Bogotá desde el año 2014, hemos encontrado que se practicaron auditorías sobre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. – TRANSMILENIO S.A., respecto a los temas planteados en la petición, particularmente sobre la gestión fiscal en la ejecución de los recursos asignados al Fondo Cuenta de reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital. Estos son los informes:

Informe Auditoría de Regularidad – Cód. 92. PAD 2017. Periodo auditado 2016.

A raíz del derecho de petición 172-378-17 (radicado 3–2017–04522), en el cual se solicitó indagar *“... porque el Distrito compró 1.000 derechos por valor de 140 mil millones de pesos supuestamente de las empresas Coobus y Egobus. Cuál es la empresa en la que el Distrito compró esos derechos, investigar el posible detrimento patrimonial”*⁶⁰; la Contraloría de Bogotá, luego de un recuento de las normas vigentes para la época, respondió que TRANSMILENIO S.A. ejecutó recursos para la cesión de los derechos económicos en las modalidades de venta y renta, en virtud del Decreto 580 de 2015, a través de la cuenta bancaria abierta para tal fin. La ejecución de los recursos, de acuerdo a cada modalidad y concesionario, se muestra así para el año 2015:

⁶⁰Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informe Auditoría de Regularidad – Código 92. EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. Periodo Auditado 2016 – PAD 2017. Pág. 222



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 67⁶¹
EJECUCION DE RECURSOS VIGENCIA 2015

Cifras en millones de pesos

CONCESIONARIO	MODALIDAD VENTA		MODALIDAD RENTA	
	No VEHICULOS	VALOR	No VEHICULOS	VALOR
Coobus	0	0	53	5.485.6
Egobus	6	731.9	310	33.467.2
Este es mi bus	0	0	7	712.2
Etib	95	10.014.2	14	1.451.1
Gmovil	2	276.4	1	171.2
Masivo Capital	48	4.063.2	26	3.291.6
Suma	27	2.068.6	28	2.970.8
Tranzit	49	4.492.5	9	991.1
Consorcio Express	125	14.883.9	0	0
TOTAL	352	36.530.8	448	48.540.8
TOTAL 2015	800		85.071.6	

También se mostraron los recursos ejecutados para la vigencia de 2016, por parte de TRANSMILENIO en representación del Distrito Capital:

Cuadro 68⁶²
EJECUCIÓN DE RECURSOS VIGENCIA 2016

Cifras en millones de pesos

CONCESIONARIO	MODALIDAD VENTA		MODALIDAD RENTA	
	No VEHICULOS	VALOR	No VEHICULOS	VALOR
Coobus	10	970.3	110	11.935.6
Egobus	4	329.9	170	18.539.9
Este es mi bus	0	0	4	444.5
Etib	11	1.211.9	6	783.5
Gmovil	0	0	0	0
Masivo Capital	12	1.165.2	11	1.375.8
Suma	7	547.6	11	1.217.7
Tranzit	18	2.032.5	7	663
Consorcio Express	18	2.2120	0	0
TOTAL	80	8.477.4	319	34.960.1
TOTAL 2016	399		43.437.4	

Es importante recordar que como consecuencia del proceso licitatorio No. TMSA-LP-004 de 2009, le fue concesionada a COOBUS la zona de Fontibón según contrato No. 005 suscrito el 16 de noviembre de 2010. De la misma manera a

⁶¹ Ibídem. Pág. 223

⁶² Ibídem. Pág. 224



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

EGOBUS le fueron adjudicadas las zonas Suba – Centro y Perdomo, conforme los contratos 12 de 2010 y 13 de 2011, suscritos el 17 de noviembre de 2010 y el 13 de febrero de 2011. Durante la ejecución contractual, COOBUS (mayo 9 de 2014) y EGOBUS (julio 9 de 2014) habían notificado a TRANSMILENIO S.A. la cesación de actividades en sus correspondientes zonas. Después, durante el mes de abril de 2016, TRANSMILENIO S.A. declaró el incumplimiento total de los contratos de concesión, así como la terminación anticipada y unilateral de los mismos.⁶³

Informe Auditoría de Desempeño – Código 101. Periodo auditado entre los años 2015 a 2017.⁶⁴

En este informe se avaluó la gestión fiscal de la ejecución de los recursos asignados al Fondo Cuenta de reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital, especificándose como resultado de la auditoría, tres (3) hallazgos con incidencias administrativas, tres (3) con incidencias disciplinarias, una (1) con incidencia fiscal y (1) con incidencia penal.

Dentro de los hallazgos a resaltar se encuentra: *“HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, PENAL Y FISCAL POR \$128.515.457.083, POR CUANTO TRANSMILENIO S.A. PAGÓ EN VIRTUD DE CONTRATOS DE CESIÓN DE DERECHOS ECONOMICOS SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONTRACTUALES ESENCIALES.”*⁶⁵

Del mismo modo y en términos generales, se afirmó que *“la gestión no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia, eficacia; transparencia, selección objetiva y planeación propios de la contratación estatal, en el debido manejo de los recursos asignados a través del FONDO CUENTA DE REORGANIZACION DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE PASAJEROS EN EL D.C., para las vigencias 2015 y 2016.”*

RESPUESTA EN CONCRETO

Para abordar este punto retomaremos el petitorio objeto de este análisis:

“...Quiero ratificar mi petición a la Contraloría, que está adelantando una investigación que le he pedido, pero que no ha dado ningún resultado, sobre la inversión de recursos del Distrito por cerca de 170 mil millones de pesos para comprar acciones en la operación de la modalidad zonal del SITP, que compro acciones de, no solo de EGOBUS y ECOBUS, sino de otras operadoras, que no han vinculado y no vincularon definitivamente sus vehículos a

⁶³ Resoluciones de Transmilenio Nos. 233 (COOBUS), 235 y 236 (EGOBUS), todas del 25 de abril de 2016.

⁶⁴ Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informe Auditoría de Desempeño - Código 101, en el cual se auditó el periodo comprendido entre los años 2015 a 2017.

⁶⁵ *Ibíd*em pág. 30



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la operación que les correspondió en cada una de las zonas adjudicadas. Entonces eso está allí sin ningún resultado esa investigación...”

Ahondando en la solitud del H.C. Argote, se observa que se cuestiona sobre el avance y resultados de la investigación adelantada por este ente de control respecto de las inversiones, por aproximadamente 170 mil millones, para comprar acciones de los concesionarios del componente zonal del SITP, dentro de los cuales se encuentran los operadores COOBUS y EGOBUS.

Para desarrollar la contestación, y como se precisó, TRANSMILENIO S.A. no ha realizado propiamente la compra de acciones a los concesionarios del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP. De este modo respondió la Subgerencia Jurídica, a través de correo electrónico el día 20 de febrero de 2019, la solicitud que sobre el particular hiciera este equipo auditor: *“Frente a la inquietud relacionada con la compra de acciones de COOBUS y EGOBUS por parte de TRANSMILENIO S.A., me permito indicar que el ente gestor no ha llevado a cabo ningún tipo de compra de acciones a los concesionarios.”*

No obstante, reiteramos, que la temática advertida en el DPC tiene que ver con los recursos invertidos, a través del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital, para afrontar las problemáticas surgidas desde el inicio de la implementación del SITP que *“ha venido afrontando una serie de dificultades, propias de su magnitud y complejidad, entre las cuales se encuentran el bajo nivel de avance en el proceso de desintegración de vehículos de dicho sistema, la intervención de empresas operadoras por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la falta de entrega de los vehículos del TPC para su operación en el SITP, entre otros.”*⁶⁶

A los inconvenientes descritos, se sumó *“Que el derecho de los propietarios del transporte público colectivo en el SITP, viene siendo cedido por éstos a particulares, trasladando los beneficios de la democratización a agentes ajenos al sistema.”*⁶⁷

Para afrontar la problemática, el Alcalde Mayor de la época, en desarrollo del Acuerdo Distrital 575 de 2014, expide el Decreto Distrital 580 de 2014, con la intención de darle solución. En este se plantea la siguiente estrategia *“... para consolidar el proceso de implementación del SITP, la cual contempla medidas orientadas a acelerar el proceso de desintegración de vehículos del transporte público colectivo, captar recursos provenientes de los derechos económicos de los propietarios que no desean continuar en el sistema, disminuir la oferta de vehículos de TPC, logrando así mejorar la demanda en el SITP, los indicadores*

⁶⁶ Considerandos del DECRETO 580 DE 2014. “Por el cual se dictan medidas orientadas a la consolidación de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. en su etapa de integración del transporte público colectivo al transporte masivo.”

⁶⁷ Ibídem



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

operacionales (índice de Pasajeros por Kilómetro - IPK- e índice de Pasajeros por Bus - IPB), disminuir el costo asumido por el Fondo de Estabilidad Tarifaria -FET-, dinamizar la remuneración por pasajero de los concesionarios, de tal forma que se contribuya a la consolidación de un sistema de transporte eficiente y de calidad, que permita mejorar la movilidad y calidad de vida de los habitantes de la ciudad.”⁶⁸

Para la concreción de las medidas, el Distrito emplea los recursos del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital, mediante el cual se puede “adquirir parque automotor de los prestadores del servicio colectivo, facilitar la vinculación de los propietarios o de los conductores del transporte colectivo a las empresas operadoras del transporte masivo hacer la dotación de paraderos, señalización y en general todas las actividades e intervenciones relacionadas con la reorganización y adecuación de la oferta de transporte colectivo, que facilite la prestación u operación de TRANSMILENIO S.A.”⁶⁹

El precitado decreto, es reglamentado por TRANSMILENIO S.A., mediante las resoluciones 006, 216 y 507, que fijan el procedimiento y las condiciones para adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP. Es oportuno señalar que a través de Resolución No. 733 del 10 de diciembre de 2015, se dictaron disposiciones para la finalización de los procedimientos de cesión de derechos económicos de la vigencia 2015, no obstante, se continuó en al año 2016 con el desembolso de las postulaciones aprobadas. En el siguiente cuadro se observan los recursos ejecutados y el número de vehículos beneficiados por la medida en relación a cada operador:

Cuadro 69
RECURSOS INVERTIDOS PARA LA ADQUISICIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS
Cifras en millones de pesos

CONCESIONARIO	No VEHICULOS	VALOR
COOBUS S.A.S	173	\$18.391.6
EOBUS S.A.S	490	\$53.069
ESTE ES MI BUS S.A.S	11	\$ 1.156.6
ETIB S.A.S	126	\$13.460.7
GMOVIL S.A.S.	3	\$447.5
MASIVO CAPITAL S.A.S.	97	\$9.895.8
SUMA S.A.S.	73	\$6.804.7
TRANZIT S.A.S.	83	\$8.179.1
CONSORCIO EXPRESS	143	\$17.103.9
TOTAL	1.199	\$ 128.509

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informe Auditoría de Regularidad – Código 92. – TRANSMILENIO S.A. Periodo Auditado 2016 – PAD 2017.

Elaboró: Equipo Auditor- TRANSMILENIO.S.A. - Contraloría de Bogotá, D.C.

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Creado mediante Decreto Distrital 542 de 1999, en virtud del artículo 7º del Acuerdo 4 de 1999.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Como se muestra durante las vigencias 2015 y 2016, se ejecutaron recursos por valor de \$ 128.509 millones, para la adquisición de los derechos económicos de los propietarios vinculados al SITP en las modalidades de venta y renta, que corresponden a 1.199 vehículos, de los cuales 173 pertenecían a COOBUS y 490 a EGOBUS. Los recursos desembolsados a los propietarios vinculados a estos dos operadores corresponden a \$ 18.391.6 millones, y \$53.069, respectivamente.

Por otra parte, y como se mencionó en el aparte “*Informes de Auditoría*”, sobre este tema en específico, la Contraloría de Bogotá ha efectuado dos auditorías, la primera de Regularidad – Cód. 92, que abarcó el año 2016, correspondiente al PAD 2017; la segunda de Desempeño – Código 101, en la que se auditó el período comprendido entre los años 2015 a 2017.

Ahora bien, en lo atinente a los hallazgos fiscales contenidos en los informes previos, y en otros, la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, reporta lo siguiente⁷⁰:

Imagen 1

No del Proceso	Objeto	Estado
Hallazgo 80000-0024-14 170100-0037-15	Irregularidades en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros del esquema SITP, el cual fue suscrito entre la empresa de transporte del Tercer Milenio S.A-Transmilenio S.A y la Sociedad Empresa Gestora de Buses EGOBUS S.A.S	Activo
Hallazgo 80000-0005-14 170100-0301-15	Presunto detrimento patrimonial por no cobro de unas multas por cuantía de \$ 174.326.793, impuestas por Transmilenio por incumplimiento de las obligaciones según contratos de concesión número 12 y 13 celebrado entre Transmilenio y EGOBUS S.A.S	Activo
Hallazgo 80000-0021-14 170100-006-15	Irregularidades en el contrato de concesión No 013-10, para la explotación preferencial y no exclusiva para presentación de servicios públicos de Transporte de pasajeros esquema SITP para la zona 11 Perdomo con la Sociedad empresa Gestora Operadora de Buses, irregularidades por el incumplimiento de la cláusula sexta del contrato de concesión No 013-2010	Activo
Hallazgo 80000-0016-16 170100-0215-16	Irregularidades en los contratos de concesión celebradas con Coobus y Egobus, dejar de percibir explotación económica de las ruta zonales Fontibón, Perdomo y Suba centro de Transmilenio	Activo

Elaboró: Equipo Auditor- TRANSMILENIO.S.A. - Contraloría de Bogotá, D.C.

Estos procesos, cuyo estado es activo, gozan de reserva legal de conformidad con el artículo 20 de la Ley 610 de 2000.

Con la llegada de la nueva administración distrital, las estrategias para hacer frente a las problemáticas concernientes a la implementación al SITP, y en específico a

⁷⁰ Radicación No.3-2019-14730 del 15/05/2019. Memorando Interno 170000-13813



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

los propietarios del transporte público colectivo vinculados al sistema, sufrieron cambios con la aprobación del Acuerdo Distrital 645 de del 9 de junio de 2016 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 ‘BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS’.*”, que en su artículo 78 referido a la sostenibilidad, cobertura y garantía de prestación del servicio de transporte público masivo prescribe:

*“Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de transporte público derivado de la implementación del SITP, **se autoriza a la administración distrital poder asumir las obligaciones de renta o compraventa de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público, en favor de los propietarios de vehículos del transporte público Colectivo.** Para tal fin, se podrán destinar los recursos del presupuesto general del Distrito o de otras fuentes de financiación y se podrán canalizar, entre otros a través del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital.*

Lo anterior, previa reglamentación que expida el Gobierno Distrital restringiendo los beneficiarios, de estos pagos exclusivamente a los propietarios de los vehículos vinculados al SITP que entreguen o hubiesen entregado al sistema integrado de transporte público sus vehículos que tengan origen en el transporte público colectivo”. (Resaltado es nuestro)

Es decir, se cambia la medida *“para adquirir la cesión de derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo”,* por la de *“asumir las obligaciones de renta o compraventa de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público, en favor de los propietarios de vehículos del transporte público Colectivo.”*

Las pautas que reglamentan el artículo 78. del Acuerdo Distrital No. 645 de 2016, se expiden el 30 de junio de 2017 por medio del Decreto Distrital 351. En éste también se determina el régimen de transición para los propietarios vinculados al SITP, que se habían presentado al procedimiento del Decreto 580 de 2014, y cuyas postulaciones habían sido aprobadas.

El artículo 2º del Decreto Distrital No. 351 de 2017, consagró:

“Artículo 2. Beneficiarios. En los términos del artículo 78 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, la Administración Distrital asumirá un pago a favor de propietarios de vehículos vinculados al SITP que los entreguen o hayan entregado. Para efectos del reconocimiento, se tendrán en cuenta las reglas que aquí se establecen.

Los beneficiarios indicados en el presente Decreto que no hayan realizado traspaso a algún concesionario del SITP deberán realizar la desintegración del vehículo, obligación que deberá ser cumplida previamente al desembolso. En los casos de beneficiarios que hayan realizado traspaso a Concesionarios del SITP, sin recibir el pago del valor del vehículo, deberán acreditar esta situación con el certificado de tradición del vehículo.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Parágrafo. Para los vehículos vinculados al Sistema con posterioridad a la celebración de los contratos de concesión suscritos para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, su calidad deberá ser acreditada en debida forma, con la presentación de la prueba documental que demuestre la transferencia por parte del propietario al Concesionario. Esa condición estará sujeta a verificación por parte de TRANSMILENIO S.A.”

Adicionalmente el Artículo 5º, fijó los criterios para el reconocimiento de los beneficiarios, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, creando cinco (5) grupos de propietarios y/o alternativas, así:

“Artículo 5. Criterios para el reconocimiento. De conformidad con la disponibilidad de recursos, los siguientes grupos de propietarios podrán ser beneficiarios.

- 1. Propietarios vinculados al SITP a través de concesiones no vigentes, cuyas postulaciones fueron aprobadas en el marco del procedimiento adoptado en el Decreto Distrital 580 de 2014 y que a la fecha no han recibido el pago total por este concepto.*
- 2. Propietarios vinculados al SITP por conducto de concesiones no vigentes, cuyos vehículos fueron entregados y el traspaso de la propiedad fue formalizado ante la autoridad competente a favor de algún Concesionario del SITP.*
- 3. Propietarios Vinculados al SITP por conducto de concesiones no vigentes, cuyos vehículos fueron entregados y el traspaso de la propiedad no fue formalizado ante la autoridad competente a favor de algún Concesionario del SITP*
- 4. Propietarios Vinculados al SITP por conducto de concesiones no vigentes, cuyos vehículos perdieron o perderán vida útil hasta el 31 de diciembre de 2017.*
- 5. Propietarios vinculados al SITP por conducto de concesiones que se encuentran en ejecución, cuyas postulaciones fueron aprobadas en el marco del procedimiento adoptado en el Decreto Distrital 580 de 2014 y que a la fecha no han recibido el pago total por este y que se requieren para la prestación eficiente del servicio de transporte público bajo el esquema del SITP.*

Parágrafo 1. El orden de asignación de recursos a partir de los criterios definidos en este artículo deberá cumplirse en función del orden de presentación de las solicitudes válidas presentadas de cualquiera de los grupos mencionados, conforme a la fecha de radicación de las mismas y a la disponibilidad de recursos.

Parágrafo 2. Frente al propietario que tenga más de un vehículo, inicialmente se le reconocerá el pago por uno solo de ellos. La solicitud de los vehículos restantes se realizará con posterioridad al 30 de noviembre de 2017.”

Por último, según resolución de Transmilenio No. 405 de 2017, *“Por la cual se fija el procedimiento y condiciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Distrital 351 de 2017 y se delegan algunas competencias”*, como ya se dijo, se especifican aún más las fases del procedimiento y las dependencias encargadas de cada una de las actividades, así como la forma de convocar a los propietarios beneficiarios de la medida.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El anterior proceso, de conformidad con las respuestas entregadas por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio—TRANSMILENIO S.A., en visita administrativa realizada por el Equipo Auditor el 11 de abril de 2019, se resumió así:

“se recibieron en TRANSMILENIO S.A en el periodo comprendido del 5 de septiembre de 2018 al 21 de febrero de 2019 un total de 752 postulaciones de propietarios que, en cumplimiento de los criterios y requisitos establecidos, manifestaron su voluntad de acogerse al contenido de la norma. Del universo total, se aprobaron 632 solicitudes de reconocimiento y a la fecha se han pagado 550 vehículos, quedando sin viabilidad 120 casos, toda vez que en el estudio y análisis interno de la entidad no cumplieron con los requisitos establecidos.”⁷¹

En el siguiente cuadro se sintetiza el número de solicitudes aprobadas respecto a cada concesionario, así como su valor. Es importante advertir que las mismas se encuentran dentro de las alternativas definidas en el Decreto 351 de 2017, y que un grupo significativo de propietarios pertenecían a concesiones no vigentes.

Cuadro 70
RECURSOS INVERTIDOS PARA LA ASUNCIÓN DE OBLIGACIONES
Cifras en millones

CONCESIONARIO	No VEHICULOS	VALOR
COOBUS S.A.S	291	\$50.162.9
EGOBUS S.A.S	286	\$44.314.5
ESTE ES MI BUS S.A.S	1	\$ 139.4
ETIB S.A.S	1	\$212.6
GMOVIL S.A.S.	8	\$1.779.2
MASIVO CAPITAL S.A.S.	18	\$2.613.5
SUMA S.A.S.	5	\$695.7
TRANZIT S.A.S.	9	1.102.7
CONSORCIO EXPRESS	13	\$2.107.6
TOTAL	632	\$103.128.2

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A. en Visita Administrativa 11/04/2019

Elaboró: Equipo Auditor- TRANSMILENIO.S.A. - Contraloría de Bogotá, D.C.

En conclusión, se tiene que, con corte al 21 de febrero de 2019, el Distrito ha invertido recursos por la suma de \$231.637.2 millones, canalizados a través del Fondo Cuenta de Reorganización del Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros; con el propósito de hacer frente a las problemáticas reiterativamente anotadas, y que sirvieron como fundamento para desarrollar las estrategias reguladas por el Acuerdo Distrital 575 de 2014 “para adquirir la cesión de los derechos económicos de los propietarios de Transporte Público Colectivo en el SITP”, y el Acuerdo Distrital 645 de 2016

⁷¹ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Acta Visita Administrativa, realizada por el Equipo Auditor en desarrollo de la Auditoría de Regularidad (Código 64–PAD 2019), sobre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio—TRANSMILENIO S.A., el día 11 de abril de 2019.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

para “poder asumir las obligaciones de renta o compraventa de los vehículos vinculados al Sistema Integrado de Transporte Público.”

Por último, es importante anunciar que, en desarrollo de la presente Auditoría de Regularidad, el Decreto Distrital 351 del 30 de junio de 2017 fue modificado por el Decreto Distrital 068 del 22 de febrero 2019, dando apertura a un nuevo proceso de postulaciones de propietarios del TPC y vinculados al SITP. Según informa el ente gestor, a la fecha se han surtido las siguientes actuaciones:

- a. Se expidió la Resolución 082 de 27 de febrero de 2019, mediante la cual se reglamentó internamente el procedimiento derivado del Decreto 068 de 2019.*
- b. Se publicó edicto de convocatoria, el cual fue divulgado tanto en la página web oficial de la entidad, como en el periódico EL TIEMPO, el 3 de marzo de 2019.*
- c. Se publicó un segundo edicto de convocatoria, el cual fue divulgado tanto en la página web oficial de la entidad, como en el periódico EL TIEMPO, el 26 de marzo de 2019.*
- d. Se publicó el primer edicto de objeciones, el cual fue divulgado el 26 de marzo de 2019, tanto en la página web como en el periodo ADN.”⁷²*

También informa TRANSMILENIO S.A. que *“Derivado de la gestión, a la fecha se cuenta con 119 postulaciones radicadas ante el ente gestor, de potenciales beneficiarios que manifiestan su intención de acogerse al mismo de manera voluntaria.”*

4.1.2. DPC 83-2019 con radicación 1-2019-01777.

PETICIÓN

El ciudadano Roberto Jesús Núñez Escobar, abogado en ejercicio, presenta el DPC con radicado 1-2019-01777 el día 25 de enero de 2019, el cual tiene como asunto la *“Denuncia por la presunta existencia de un daño fiscal a los recursos del distrito”*. La denuncia va dirigida en contra de *“la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. y/o sus funcionarios en forma indeterminada, en relación con los hechos y actuaciones que se indican a continuación y que podrían ser la causa de un presunto daño fiscal a los recursos del distrito y/o de dicha Entidad”*.

Al revisar el sustento de la denuncia se explica que la presunta existencia del daño fiscal a los recursos del Distrito Capital, se da respecto a la forma de remuneración, particularmente de la aplicación del factor de calidad por parte de la Empresa, a los contratos de concesión No. 001 de 2010 y No. 002 de 2010, cuyo objeto contractual es *“la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP”*, para las zonas 7ª (calle 80) y 8ª (Tintal Zona Franca), respectivamente. Los contratos para la operación de las dos zonas fueron

⁷² Ibidem



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

suscritos entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad de Objeto Único Concesionaria ESTE ES MI BUS S.A.S., el 12 de noviembre del año 2010, como resultado de la adjudicación de la Licitación Pública TMSA-LP-004-2009. La operación no incluía la operación troncal.

ANTECEDENTES

Con el fin de profundizar el análisis del asunto, se avanzó en el estudio de varios Informes de Auditoría (en todas sus modalidades), producidos por la Contraloría de Bogotá, desde el año 2014.

En particular se estudiaron los Informes de Auditoría, en la Modalidad Especial, cuyo sujeto de control era TRANSMILENIO S.A., así:

1.1. PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – 2014 – SEGUNDO PERIODO - DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD - septiembre de 2014.⁷³

Respecto a la cláusula 64 (remuneración de los contratos) se verificó el número de vehículos remunerados por Transmilenio S.A. y el número de vehículos que habían operado. Se encontraron 4 hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64. de los contratos de concesión de 2010, respecto de los operadores EGOBUS S.A.S., TRANZIT S.A.S. y SUMA S.A.S.

1.2. PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – 2014 – TERCER PERIODO - DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD - diciembre de 2014.⁷⁴

En esta auditoría, en lo relativo a la remuneración de los operadores zonales, exclusivamente EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S., se presentó hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A. no contempló dentro de la metodología utilizada para el cálculo del factor de kilometraje, datos que permitieran verificar en forma real los kilómetros efectivamente recorridos, en cumplimiento de las rutas programadas del SITP operación zonal, como estaba establecido en la cláusula 64 de los contratos de concesión.

RESPUESTA EN CONCRETO

⁷³ Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informe Auditoría Modalidad Especial. EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. Periodo Auditado 2014 – PAD 2014. Pág. 29 - 49

⁷⁴ Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informe Auditoría Modalidad Especial. EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. Periodo Auditado 2014 – PAD 2014. Pág. 75 – 78



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El análisis de los hechos y de las actuaciones de las partes involucradas en la denuncia, eran objeto de indagación por parte de este equipo auditor, en el marco de la Auditoría de Regularidad 64, del PAD 2019, que se desarrolla en la actualidad sobre TRANSMILENIO S.A.

Sin embargo, estando en el proceso investigativo, la Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad, y en particular este equipo auditor, fue informado del Auto No. ORD-80112-0047-2019 del 19 de febrero de 2019, proferido por el Despacho del Señor Contralor General. En el auto, la Contraloría General de la República, en virtud del poder preferente del que es investida, acoge la solicitud de control excepcional requerida por el señor Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

En virtud de lo ordenado por el Auto precitado, se procedió a dar traslado de la denuncia para que la Contraloría General de la República asumiera competencia, conforme a lo dispuesto en su parte resolutive. Esto teniendo en cuenta que los contratos de concesión 001 de 2010 y 002 de 2010, referidos en la denuncia, hacen parte de los contratos identificados por la Contraloría General y sobre ellos recaen el control excepcional, ya que involucran recursos de carácter público destinados al servicio público de transporte, en el componente zonal, del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, de los cuales hacen parte las condiciones de remuneración. En razón a lo anterior, a la Contraloría de Bogotá le fueron relevadas temporalmente sus competencias sobre este tema, hasta tanto la Contraloría General no se pronuncie al respecto.

4.1.3. DPCs 2899-2018 y 51-2019 con radicaciones Nos. 1-2018-30171 y 1-2019-01262.

PETICIÓN

Es importante precisar, en primer lugar, que las peticiones con radicaciones Nos. 1-2018-30171 y 1-2019-01262, del 12 de diciembre de 2018 y 18 de enero de 2019, respectivamente, fueron trasladadas desde la Contraloría General de la República, en virtud del artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), vía EMAIL CERTIFICADO, suscrito por el Director de Atención Ciudadana de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

En segundo lugar anotar, que los requerimientos fueron interpuestos por la organización sindical SINTRATRANSMILENIO, en particular por su presidente



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Nancy Eloísa Reyes Vásquez y su secretaria Yanira Pedraza Galeano, integrantes de la Junta Directiva de la misma, quienes ponen en conocimiento de los órganos de control, varias comunicaciones dirigidas a TRANSMILENIO S.A, así como sus respectivas repuestas, en donde se plantean problemáticas en torno a la gestión de la Empresa, y en particular a cambios de su planta de personal, modificaciones a los manuales de funciones, y contratación desbordada mediante contratos de prestación de servicios; lo cual, afirman, podría comprometer la estabilidad económica de la empresa.

La petición específicamente solicita “...su intervención máxime que sumado a lo planteado en nuestras misivas de las cuales le estamos dando traslado, especialmente la contratación por prestación de servicios en la entidad, que a nuestra manera de ver está desbordada, al punto que el número de contratos hoy supera en más de un cien (sic) (100%) el número de trabajadores directos de la empresa, a pesar de existir cargos vacantes en la planta que no han querido proveer, por más de los requerimientos hechos desde la organización sindical.”

ANTECEDENTES

Con el propósito de contestar de manera integral los DPC's citados, se procedió a realizar una búsqueda de las problemáticas enunciadas, para lo cual se revisaron varios Informes de Auditoria (en todas sus modalidades), producidos por la Contraloría de Bogotá desde el año 2015. De igual forma se estudiaron las resoluciones que, sobre tablas de honorarios, ha expedido el sujeto de control desde el mismo año, así como la normatividad aplicable a la contratación directa por medio de contratos de prestación de servicios.

MARCO NORMATIVO

Inicialmente se debe puntualizar que el marco regulatorio de los contratos de prestación de servicios, profesionales, técnicos y de apoyo a la gestión, se encuentra principalmente en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en el literal h) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 el cual expresa que la modalidad de escogencia será para este tipo de contratos es la contratación directa; el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, y los artículos 2.2.1.1.1.2.1.1. y 2.2.1.2.1.4.9⁷⁵ del Decreto Reglamentario Nacional 1082 de 2015.

⁷⁵ 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 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.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Luego se efectuó un estudio a las Tablas de Honorarios para la prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión (servicios técnicos) y con expertos para las vigencias 2015 a 2018, expedidos por TRANSMILENIO S.A. en concordancia con sus manuales de funciones. De este modo, se analizaron las Circulares números 03 del 21 de enero de 2015, 02 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017; y la Resolución Administrativa No. 18 del 13 de diciembre de 2017.

INFORMES DE AUDITORÍA

También se han verificado los informes de auditoría de regularidad, desempeño y especiales, producidos por la Contraloría de Bogotá desde el año 2015, respecto a la temática planteada en el DPC en estudio, encontrándose que sobre las tablas de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se practicó la Auditoría de Regularidad correspondiente al PAD 2018, en la cual se auditó el año 2017⁷⁶. En este informe se configuró el siguiente hallazgo:

“Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., no cuenta con los estudios de mercado necesarios para determinar el valor de las tablas de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ni justifica la necesidad para la contratación directa de expertos en el contexto de las circulares Nos. 002 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017.”

Este hallazgo fue traslado a la Personería de Bogotá para su correspondiente investigación y fue incluido en el Plan de Mejoramiento de la Empresa.

RESPUESTA EN CONCRETO

Para abordar este punto retomaremos el petitorio objeto de este análisis:

La petición específicamente solicita “...su intervención máxime que sumado a lo planteado en nuestras misivas de las cuales le estamos dando traslado, especialmente la contratación por prestación de servicios en la entidad, que a nuestra manera de ver está desbordada, al punto que el

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.

⁷⁶ Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informe Auditoría de Regularidad – Código 84. EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. Periodo Auditado 2017 – PAD 2018. Pág. 190



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

número de contratos hoy supera en más de un cien (sic) (100%) el número de trabajadores directos de la empresa, a pesar de existir cargos vacantes en la planta que no han querido proveer, por más de los requerimientos hechos desde la organización sindical.”

Antes de abordar la contestación, es importante tener en cuenta que TRANSMILENIO S.A. expide todos los años actos administrativos con las “Tablas de Honorarios Contratos de Prestación de Servicios”, que son una “herramienta para determinar el valor de los contratos de prestación de servicios profesionales y no profesionales con personas naturales, se estandarizan los honorarios mensuales a pagar por parte de TRANSMILENIO S.A.”⁷⁷ Son estas tablas las que sirven como referente para la entidad para determinar los honorarios de los contratistas. Como se anotó anteriormente, estas Tablas fueron objeto de un hallazgo administrativo por parte de este ente de control, por no contar con los estudios necesarios para determinar su valor.

Ahora bien, para resolver el petitorio, el lunes 8 de abril de 2019, se requirió a través de correo electrónico institucional, a TRANSMILENIO S.A. para que informara sobre el número de contratos de Prestación de Servicios Profesionales que se han celebrado durante los años 2016, 2017 y 2018. La respuesta del sujeto de control se puede resumir así: La empresa respondió:

Cuadro 71
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Cifras en millones

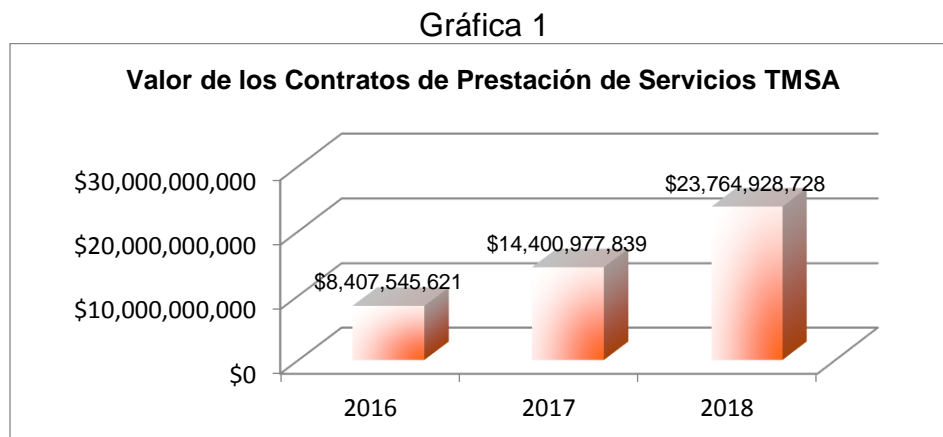
AÑO	CANTIDAD	VALOR
2016	268	\$8.407.5
2017	468	\$14.400.9
2018	622	\$23.764.9
TOTALES	1358	\$46.573.4

Fuente: Información proveniente respuesta del sujeto de control del 30 de mayo de 2019
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Como se observa, entre la vigencia 2016 y 2017, la contratación directa mediante contratos de prestación de servicios, profesionales y de apoyo a la gestión, presentó un incremento de ciento setenta y cuatro punto seis por ciento (174.6%). La misma situación aconteció entre los años 2017 y 2018, presentándose un aumento del ciento treinta y dos punto nueve por ciento (132.9%). El acumulado en el periodo examinado es de doscientos treinta y dos por ciento (232%).

⁷⁷ TRANSMILENIO S.A. Circular No. 002 del 27 de enero de 2016. Tablas de Honorarios Contratos de Prestación de Servicios.
373

La misma correlación se da en cuanto al monto de los recursos invertidos durante el mismo periodo, como se muestra en la siguiente gráfica.



Fuente: Información proveniente respuesta del sujeto de control del 30 de mayo de 2019
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Entre los años 2016 y 2017, el valor de los recursos destinados por parte de TRANSMILENIO S.A. al pago de contratos de prestación de servicios se elevó en un ciento setenta y uno punto dos por ciento (171.2%). Por su parte, entre 2017 y 2018, se incrementó en un ciento sesenta y cinco por ciento (165%). El acumulado en el periodo evaluado es de doscientos ochenta y dos punto seis por ciento (282.6%).

Por otro lado, se advierte que los recursos destinados a este tipo de contratos, que ascienden a \$22.808.5, durante los años 2016 y 2017, son equiparables a los recursos invertidos solamente en el año 2018, y que son del orden de \$23.764.9

Los anteriores datos nos permiten concluir que, durante los últimos tres años, efectivamente el número de contratos de prestación de servicios ha presentado un aumento sostenido, con un incremento del 232%. Lo mismo ocurre con los recursos invertidos por TRANSMILENIO S.A. para sufragar este gasto, que en el lapso evaluado suman \$46.573.4, y que tuvieron un incremento de un poco más del 282%. Estos recursos, se debe recordar, son contratados por la modalidad de contratación directa.

4.1.4. DPC 2948-18 con radicado No. 1-2018-31373.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 27 de diciembre de 2018, a través de radicado No.1-2018-31373 se remite como insumo de la presente auditoría la petición radicada por María Eliza Montañez, relacionada, entre otros aspectos, con una denuncia formal del monopolio en el cual se ingresa al Sistema TransMilenio en el marco de las licitaciones públicas TMSA-LP- 01 y TMSA-LP-02 de 2018, la cual fue considerada en la evaluación realizada en el respectivo componente de gestión contractual.

Teniendo en cuenta los resultados de la presente Auditoría de Regularidad que tuvieron que ver con los aspectos precontractuales de conformidad con las aludidas licitaciones y de aspectos contractuales, considera que se responde esta petición en los temas contemplados en el informe dentro del desarrollo de la Auditoría de Regularidad, Periodo I PAD 2019, que se adelantó en la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., identificada con la sigla TRANSMILENIO S.A

4.1.5. DPC 2904-18 con radicado No. 1-2018-30175.

La presente petición con radicación No. 1-2018-30175 del 12 de diciembre de 2018, por medio del cual se denunció irregularidades sobre la contratación de buses para Bogotá y sobre los hechos descritos en la comunicación:

Primero:

“La organización Mundial de la Salud ha anunciado que “El humo del diésel causa cáncer de pulmón y posiblemente de vejiga.” Ha sido elevado al primer nivel de peligrosidad dentro de su clasificación de sustancias nocivas para la salud porque se sabe con certeza que las partículas microscópicas y los óxidos de nitrógeno que producen la combustión diésel causan cáncer es decir son cancerígenos. Como la misma OMS lo ha manifestado el riesgo de contaminación depende del grado de exposición y por lo tanto el sistema de buses Transmilenio al ser un sistema de transporte público que circula por la ciudad y moviliza a millones de personas al día utilizando motores diésel se convierte en un sistema que afecta gravemente la salud de millones de usuarios, trabajadores de este sistema y toda la ciudadanía en general. El hecho de implementar en la actualidad buses Euro 5 o Euro 6 no cambia esta situación ya que siguen siendo motores diésel. La única alternativa es reemplazar este sistema de propulsión por otro no contaminante. El hecho de estar implementando estos buses en la actualidad está condenando a la ciudadanía a sufrir este problema probablemente por los siguientes diez años. https://elpais.com/sociedad/2012/06/12/actualidad/1339526675_079200.html”
Información relacionada con estos hechos se puede encontrar en el siguiente artículo publicado en el diario El País titulado: “La OMS concluye que el humo del diésel causa cáncer de pulmón”.

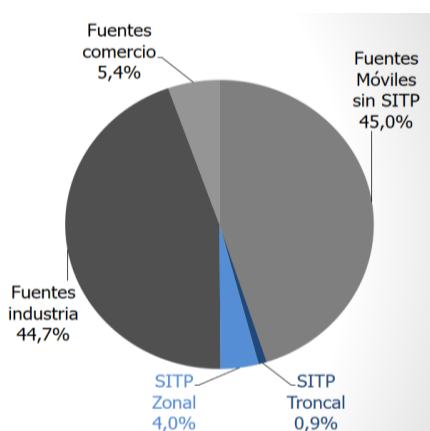
Segundo:

Aparte de los problemas de cáncer de pulmón y vejiga; la alta contaminación en una ciudad genera problemas de salud a nivel de alergias, problemas cardiovasculares incluso hay una relación entre la diabetes adulta y la contaminación. Yo mismo sufro alergias, hemorragias nasales y problemas respiratorios por estar expuesto a la contaminación de la ciudad. Podemos mirar el siguiente artículo publicado por el diario El país de España titulado: Cuando Respirar Enferma. https://elpais.com/sociedad/2011/03/12/actualidad/1299884401_8501215.html



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Las autoridades de Transmilenio, mediante solicitud verbal realizada a la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, respondió: “En primera instancia resulta importante aclarar que en la ciudad de Bogotá convergen diferentes tipos de fuentes de emisión de contaminantes producto del uso de combustibles, como son fuentes fijas (industrias, comercios) y fuentes móviles (vehículos). De acuerdo con el inventario de emisiones de la ciudad para el 2016 realizado por la Secretaría Distrital de Ambiente, el Servicio Público de Transporte de Pasajeros NO es el mayor aportante a la contaminación del aire de la ciudad, lo anterior, tal como se observa a continuación. El componente troncal del SITP o Sistema TransMilenio (buses biarticulados y articulados), contribuye con el 0,9% y el componente zonal aporta el 4%, lo anterior, frente al inventario total de emisiones de material particulado (contaminante con mayor impacto en la calidad del aire de la ciudad) producto de los procesos de combustión (incluidas fuentes fijas y fuentes móviles).



Fuente: SDA basado en Inventario de Emisiones 2016

“Por otra parte, si se revisa el aporte de emisiones de material particulado contemplando únicamente el inventario de emisiones por fuentes móviles, el componente troncal o Sistema TransMilenio aporta el 1,8% y el componente zonal del SITP aporta el 8%. Con la renovación de la flota que se dará a partir de junio de 2018 el aporte del Sistema en el componente troncal se reducirá al 0,4% del total de las emisiones de material particulado generado por el parque automotor que circula por la ciudad”.

Participación del sistema frente al inventario de fuentes móviles.

Emisiones por Transporte - Fuentes móviles (Categorías)	Emisión PM tonelada/año	% participación inv. emisiones transporte
SITP Troncal	21	1,80%
SITP Zonal	96	8,00%
TPC (Provisional)	164	13,60%
Transporte de Carga	525	43,60%
Motocicletas	109	9,10%
Taxis	3	0,20%
Automóviles	33	2,70%
Camperos y Camionetas	122	10,10%



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Emisiones por Transporte - Fuentes móviles (Categorías)	Emisión PM tonelada/año	% participación inv. emisiones transporte
Transporte Especial	122	10,10%
Otros	8	0,70%
TOTAL	1.203	100,00%

Fuente: SDA basado en Inventario de Emisiones 2016

Ahora bien, es importante mencionar que la operación del Sistema no se realizará con buses con motores diésel exclusivamente, esto debido a que como resultado de los procesos de selección realizados en 2018 para seleccionar la flota que reemplazará los actuales buses de las fases I y II (buses que por su tiempo de operación pueden presentar mayores emisiones visibles) a partir de junio de 2015 ingresarán de forma progresiva 741 buses con motores estándar Euro VI accionados por gas natural vehicular, que corresponden al 51% de la nueva flota. Así pues, con la entrada en operación de los nuevos buses diésel estándar Euro V con filtro de partículas y buses de gas natural con estándar Euro VI siendo estos buses más limpios y amigables con el ambiente, se estima reducir 16 toneladas de material particulado al año lo que traerá mejoras significativas en la calidad del aire al interior del Sistema.”

EVALUACION DE LA CONTRALORIA

La respuesta dada por la entidad, desconoce que los buses en general llámense articulados, SITP y provisionales funcionan con combustible diésel; Según Planeación Nacional, entre el 2010 y el 2015, en Bogotá aumentó en 119 % el uso del transporte masivo y bajó en 68 % el colectivo tradicional. Al mismo tiempo, se incrementó en 50 % el uso de la bicicleta. Eso significó menor contaminación, pero las emisiones de contaminantes por diésel siguen siendo altas.

Hay 5.000 buses del SITP provisional. El 92 % es de modelos de 1997 a 2011. Hay 4.500 zonales (azules) del SITP modelos anteriores al 2014. Ambos utilizan diésel. Estos buses hacen, en promedio, entre 6 y 7 recorridos al día, entre 60.000 y 70.000 para la flota total. Y los articulados y biarticulados del sistema masivo TransMilenio, aunque son menos y, por lo tanto, hacen menos recorridos (entre todos no llegan a 10.000), tienen dos problemas: el 80 por ciento tiene más de 10 años de uso y la mayoría de ellos utilizan diésel.

La alerta amarilla que vivió Bogotá durante una semana por la alta concentración de contaminantes en el aire es el síntoma de un problema mayor: la contaminación de la capital es severa, y se evidenció por el fenómeno meteorológico que hizo que se estancara el aire.⁷⁸

⁷⁸ GOMEZ Torres, Yolanda: Editora de EL TIEMPO: nota del día 1 de abril de 2018, “Para limpiar el aire de Bogotá hay que reducir las emisiones de diésel”



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El Dr. Eduardo Behrentz, experto de la Universidad de los Andes y actual vicerrector de Desarrollo y Egresados, quien, respaldado en los estudios y seguimientos que ha realizado desde hace diez años del monitoreo del aire, afirma que la emergencia vivida por la capital no es nueva.

Por otra parte, De acuerdo con las recomendaciones dadas por la Organización Mundial de la salud: “El material particulado no es otra cosa que elementos como polvo, hollín, cenizas, cemento, polen y partículas metálicas que están presentes en la atmósfera. Son partículas microscópicas, y su concentración en el aire se expresa en microgramos por metro cúbico”.

Advierte la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde el 2005, “que bajar la emisión de contaminación de 70 a 20 microgramos por metro cúbico permitiría reducir en 15 % las muertes relacionadas con la polución del aire. La directriz de la OMS es que la medición anual media no debe superar 20 microgramos y la diaria (las 24 horas) no debe estar por encima de 50.

En Colombia, el límite máximo está en 50 para la media anual, y se planea llegar a 30 en el 2030. La diaria está en 75. Según Planeación Nacional, en el 2015, en Colombia hubo ocho mil muertes relacionadas con el riesgo por la baja calidad del aire. La exposición crónica a estas partículas agrava el riesgo de desarrollar cardiopatías, neumopatías y cáncer de pulmón”.

La respuesta dada por la entidad le resta importancia al fenómeno de la contaminación y traslada la responsabilidad a los vehículos de carga según otros estudios, como tampoco admite que una de las causas es pasar por alto las normas sobre calidad del aire del Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, desconociendo que Bogotá lleva más de una década con un problema severísimo de contaminación del aire.

Por otra parte, los datos producidos por la Red de Monitoreo de la Calidad del Aire de Bogotá, operada por la autoridad ambiental distrital, muestran de manera inequívoca que gran parte de la ciudad, en especial el occidente, se encuentra violando la norma nacional de calidad del aire del Ministerio de Ambiente en lo referente a material particulado.

Finalmente, la respuesta dada por la entidad en modo alguno se refiere a los problemas de salud pública, objeto de la petición.

Tercer hecho:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“Desde que asumió como alcalde a Enrique Peñalosa se le ha acusado de tener compromisos directos con la empresa Volvo la cual se especializa en fabricar buses articulados propulsados por motores diésel de ahí su insistencia en seguir implementando en la ciudad un sistema que ha demostrado no tener capacidad para la enorme cantidad de personas que se deben movilizar a diario en una ciudad grande como Bogotá. Como otro hecho adicional a los ya conocidos y que corroboran esta relación de Peñalosa con Volvo ahora se sabe que Edmundo Díaz asesor de este alcalde, sostuvo varias reuniones con representantes de Volvo durante la fase de concurso para licitación podemos ver el artículo: <https://www.lafm.com.co/bogota/asesor-de-peñalosa-se-reunio-con-volvo>”

Respuesta de la entidad: En caso de considerarse necesario, se puede correr traslado a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Cuarto hecho:

“Con relación a la nueva troncal de transmilenio por la carrera séptima. Hoy en día existen muchas alternativas tecnológicas tanto a nivel de sistemas de propulsión como sistemas de transportes masivos con cero emisiones que tienen mayor capacidad de transporte de pasajeros, no afectan otras alternativas de movilidad, etc. Información al respecto es fácil de encontrarse en internet. Más concretamente en la China y con el propósito de modernizar el sistema BRT que es el mismo transmilenio han desarrollado un sistema de convoy eléctrico tipo metro que ustedes pueden ver en el siguiente video: desarrolla China el primer autobús rápido autónomo del mundo. <https://www.youtube.com/watch?>

Como se puede observar este nuevo sistema ARRT que es diseñado y construido por una empresa con experiencia en la fabricación del tren de alta velocidad de China; tiene cero emisiones, es silencioso, cuenta con una mayor capacidad de transporte de pasajeros, la infraestructura necesaria para su funcionamiento es mucho más sencilla, afecta mucho menos la estética, es mucho menos invasiva para los automóviles, etc. Pero este sistema tiene un problema: NO ES TRANSMILENIO Y NO ES DISEÑADO NI FABRICADO POR VOLVO. Enrique Peñalosa al diseñar toda una infraestructura con sistema Transmilenio por la carrera séptima está cerrando las posibilidades a cualquier otra alternativa y está garantizando la permanencia de una empresa que ofrece una alternativa contaminante y que afecta la salud de las personas; que no tiene capacidad para llevar altos volúmenes de personas, que afecta mucho la estética, que afecta mucho la circulación de los vehículos automotores, etc.”

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Con relación a la tecnología de la flota y el energético que se empleará para la operación de la futura troncal de la KR 7 que se proyecta construir, es importante mencionar que aún no están definidos los requisitos y estándares que en materia ambiental debe cumplir esa flota, toda vez que la estructuración de los procesos para la vinculación de la flota se darán conforme el avance del proceso de construcción de esa troncal. Ahora bien, dentro de las proyecciones que se tienen respecto a los aspectos tecnológicos de la flota a vincular para la operación de nuevas troncales del Sistema TransMilenio, para la administración distrital es fundamental avanzar en la incorporación de vehículos de cero o bajas emisiones a la operación del Sistema Integrado de Transporte Público, en el marco de las políticas públicas relacionadas con aspectos de calidad del aire y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, las cuales se orientan a que en un horizonte de 12 a 20



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

años los sistemas de transporte migren a tecnologías de cero emisiones. Por los espacios de tiempo que tiene el proyecto de la troncal de TransMilenio por la KR 7, la definición del estándar tecnológico de los buses se dará conforme los avances tecnológicos, madurez de tecnologías y nuevos desarrollos que se tengan para ese entonces, procurando como siempre ha caracterizado al Sistema, en contar con vehículos con los mejores estándares de desempeño ambiental que se ajusten a las características y requisitos que tiene el Sistema TransMilenio”.

EVALUACION DE LA CONTRALORIA:

Los argumentos presentados por la empresa Transmilenio en el sentido de *“aún no están definidos los requisitos y estándares que en materia ambiental debe cumplir esa flota, toda vez que la estructuración de los procesos para la vinculación de la flota se darán conforme el avance del proceso de construcción de esa troncal”* lo que impide a la Contraloría pronunciarse en torno a requisitos y estándares que la entidad aún no tiene definidos, mucho más si recientemente se decidió por parte de las autoridades competentes que esa troncal no se realizará.

Quinto hecho:

“Enrique Peñalosa ha cometido el delito de COLUSION EN LICITACIONES PUBLICAS al manipular las condiciones de la licitación para adquirir los buses del sistema Transmilenio logrando dejar fuera otras alternativas y beneficiando a la empresa que el representa: Volvo. Esto se puede verificar al mirar las condiciones para ganar esta licitación no le ha dado la importancia necesaria a la calidad del aire que se respira en la ciudad y de esta forma ha perjudicado a la empresa BYD que ha venido proponiendo un bus biarticulado completamente eléctrico y que por lo tanto no tiene emisiones contaminantes nocivas para la salud. Adjunto el video: Presentación oficial BYD e-bus Andino18- Primer bus eléctrico articulado en Colombia. <https://youtube.com/watch?v=n96agW5Ya1s>”

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Sobre este punto es preciso indicar que los procesos de selección adelantados en 2018 para la provisión y operación de la flota que renovará los actuales buses de las concesiones de las fases I y II estaban abiertos a cualquier tipo de estándar o tipo de tecnología de motor. Hay que aclarar que estos procesos fueron estructurados atendiendo los principios de la contratación pública establecidos en la Ley 80 de 1993 y demás reglamentación aplicable, particularmente los relacionados con publicidad y libre competencia. Por ello, no es correcto afirmar que en el proceso de selección se haya favorecido o beneficiado a alguna marca en particular o se haya restringido o perjudicado a alguna otra, pues con ello se estarían trasgrediendo esos principios rectores de contratación, situación que se reitera no se dio.

Adicionalmente, las propuestas con vehículos más limpios contaban con incentivos. En ese sentido, se otorgaban 200 puntos a las ofertas técnicas en cada licitación, con vehículos de estándar de emisión Euro VI o superior. Así mismo, en la oferta económica, las propuestas que se encontraran en el rango entre la oferta más baja y un 2% más, recibirán el mismo puntaje.

Así las cosas, en el marco de la licitación TMSA-LP-01 de 2018 fue recibida propuesta de buses eléctricos para los lotes de Américas, Suba y Usme, no obstante, las garantías allegadas solamente alcanzaban a cubrir las condiciones solicitadas para el lote más pequeño, es decir el de Suba, con lo cual, al presentarse acoplada con la propuesta de la licitación TMSA-LP-02 de 2018, únicamente

380

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

podrían llegar a ser adjudicatarios de este lote de flota. De esta manera, una vez efectuada la evaluación integral de todas las propuestas presentadas en las licitaciones TMSA-LP-01 y 02 de 2018, no resultaron adjudicatarias del lote al cual se encontraban habilitadas para participar”.

EVALUACION DE LA CONTRALORIA:

La Contraloría en el actual ejercicio auditor admite la existencia de la violación al debido proceso. Por cuanto no fue tomada en cuenta la propuesta que se presentó por parte del proponente Green, al no ser considerada la propuesta para la contratación de buses articulados con alimentación eléctrica, resultado de esta afirmación se puede consultar en el Informe de auditoría de Regularidad en el cual se presentan las observaciones relacionadas con las irregularidades encontradas en las licitaciones LP-01 y LP-02 de 2018

Sexto hecho:

“En otras ciudades como Cali y Medellín si se ha dado importancia a tener un aire de calidad y por lo tanto se ha hecho el esfuerzo para adquirir vehículos eléctricos y por lo tanto libres de emisiones nocivas para la salud.

Para sustentar lo anterior agrego el artículo: ¿buses que ya no se venden en Europa podrían llegar a rodar en Bogotá para Transmilenio? <https://www.pulzo.com/nacion/por-transmilenio-podra-comprar-buses-no-venden-europa-procuraduria-PP523766>”

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

Es importante precisar que los procesos de incorporación de buses eléctricos en las ciudades de Medellín y Cali han sido orientados a adquirir buses eléctricos de batería de tipología padrón (90 pasajeros) y tipología bus (50 pasajeros), los cuales cuentan con mayor madurez y mayor oferta en el mercado, al contrario de los buses eléctricos de batería de tipología articulado (160 pasajeros) para los cuales sólo se ha identificado un único proveedor. Hay que indicar que, por ejemplo, en el mundo no existe un bus biarticulado (260 pasajeros) eléctrico a batería. Sumado a lo anterior, los buses padrones de las citadas ciudades operarán en condiciones diferentes a las que tiene el Sistema TransMilenio, que por sus exigencias, condiciones y cantidad de pasajeros movilizados es el Sistema BRT más grande del mundo.

Ahora bien, TRANSMILENIO S.A. se encuentra adelantando acciones para vincular vehículos eléctricos especialmente en el componente zonal. Concretamente con recursos de cooperación internacional se adelantan consultorías que permitan conocer las canastas de costos de operar vehículos con esta tecnología.

EVALUACION DE LA CONTRALORIA:

La procuraduría General de la Nación en carta dirigida a la Gerente de Transmilenio el 17 de julio de 2018 cuestionó por qué la contratación para la adquisición de la nueva flota, por un valor superior a los 2.9 billones de pesos, no tiene en cuenta la adquisición de tecnología de vanguardia, incumpliendo lo señalado en el Acuerdo No. 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*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo tercero numeral 3° dentro de las funciones de Transmilenio S.A, la de: “Garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporen tecnología de punta, teniendo en cuenta especialmente el uso de combustibles que generen el mínimo impacto ambiental”

La Contraloría de Bogotá, presenta en cumplimiento de la auditoría de Regularidad en el cual se presentan las observaciones relacionadas con las irregularidades encontradas en las licitaciones LP-01 y LP-02 de 2018, en particular sobre la omisión del cumplimiento de esta norma.

Último hecho:

“Finalmente y con relación a la contaminación del aire producida por otros vehículos de motores diésel tales como camiones, furgones, volquetas, buses del sistema SITP y otros tengo que mencionar: puertas, estado de las llantas, etc. La periodicidad de revisiones para autobuses debe ser anual hasta que el vehículo cumpla cinco años de antigüedad. Luego de cinco años el bus debe aprobar esta revisión semestralmente. En el caso de los camiones deben aprobar la revisión técnico mecánica anualmente hasta que cumplan 10 años de antigüedad. Luego de este tiempo deben aprobar la revisión cada seis meses.

Tampoco se ha realizado ningún programa que obligue a reemplazar camiones o buses muy viejos y que en algunos casos están literalmente reconstruidos o repotenciados es decir hechos a pedazos y que son altamente contaminantes. Para un transportador obviamente es mucho más rentable utilizar vehículos viejos y baratos pero esto no debe ser excusa para perjudicar la salud de la población.”

“finalmente y con relación a la contaminación del aire producida por otros vehículos de motores diésel tales como camiones, furgones, volquetas, buses del SITP y otros tengo que mencionar” : “A pesar de haberle solicitado en requeridas ocasiones nuestro alcalde no ha hecho nada para implementar y verificar que los vehículos antes mencionados aprueben las revisiones técnico mecánicas con la misma rigurosidad con que se aplica a los vehículos particulares. Estas revisiones de acuerdo con normas internacionales deben verificar: estado del motor, filtro de partículas y emisiones de gases, estado de los sistemas de frenos, suspensión, sistema de dirección, luces. Buen estado de asientos, pasillos, sistemas de emergencia, extintores”

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

Con relación a la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de los buses del SITP, Dentro de las acciones adelantadas por TRANSMILENIO S.A. en su calidad de ente gestor del SITP, en cuanto a los aspectos de carácter ambiental de la flota de buses que opera en el Sistema, se citan los siguientes aspectos:

La totalidad de la flota vinculada al SITP cuenta con la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes vigente, la cual debe cumplir con los requisitos establecidos en la NTC 5375 (revisión técnico - mecánica y de emisiones contaminantes en vehículos automotores), de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002, Ley 1383 de 2010) y el Decreto 19 de 2012, o toda aquella disposición de ley que las modifique o sustituya. Esta reglamentación establece para el transporte público el realizar esta revisión cada año.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TRANSMILENIO S.A. dentro de sus obligaciones de supervisión a las cláusulas de mantenimiento pactadas en los contratos de concesión, realiza seguimiento al cumplimiento de la obligación contractual del operador en cuanto al mantenimiento de los vehículos vinculados al SITP, teniendo en cuenta los siguientes procesos:

- A. Revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes vigente.*
- B. Certificado semestral de mantenimiento.*
- C. Inspección periódica anual.*
- D. Seguimiento al mantenimiento preventivo programado.*
- E. Auditorías aleatorias diarias y reporte de novedades, hallazgos.*
- F. Inspección de flota por fallas y varadas.*

Cuando TRANSMILENIO S.A., observa alguna no conformidad en las condiciones de mantenimiento de los vehículos o es informado por parte de la autoridad ambiental respecto de los buses que presenten incumplimiento en el nivel de emisiones, esos vehículos son inmovilizados (no habilitados para la operación), hasta tanto no se subsane la causa que generó el incumplimiento y se acredite el cumplimiento de los parámetros requeridos, de acuerdo con lo establecido en los contratos de concesión.

Finalmente, en cuanto a los procesos de chatarrización y renovación de flota de buses del SITP, en el periodo 2011-2019 se han chatarrizado 7391 buses con lo cual se ha reducido la sobreoferta de vehículos y evitado la circulación en la ciudad de buses obsoletos.

EVALUACION DE LA CONTRALORIA:

La Contraloría de Bogotá, presenta en cumplimiento de la auditoría de Regularidad en el cual se presentan las observaciones relacionadas con las irregularidades encontradas en las licitaciones LP-01 y LP-02 de 2018, en particular sobre los efectos contaminantes resultantes a la no implementación de la tecnología de vanguardia.

4.1.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. incumplió el Artículo Tercero, Numeral 3° del Acuerdo No. 04 de 1999 que señala dentro de las funciones de Transmilenio S.A, la de: "Garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporen tecnología de punta, teniendo en cuenta especialmente el uso de combustibles que generen el mínimo impacto ambiental", por cuanto fueron adelantadas las licitaciones TMSA-LP-01 y TMSA-LP-02 de 2018, para la provisión y operación de buses del sistema Transmilenio, declarándola desierta para el lote 1 (Américas) que buscaba entre otras, la compra de buses con alimentación eléctrica .

En efecto, producto de la revisión del componente ambiental, que con la realización de las licitaciones TMSA-LP-01 y TMSA-LP-02 de 2018, se ha podido comprobar que éstas fueron adjudicadas a proponentes que ofertaron servicios de transporte



operados con vehículos diésel. Igualmente, es necesario señalar que el Ente Gestor del SITP decidió declarar desiertas las mencionadas licitaciones públicas relacionadas con el Lote 1 Flota Américas, en la cual se había presentado la propuesta acoplada integrada por las sociedades Green Bogotá S.A.S. y Actin Transport S.A.S., los cuales hicieron la propuesta para vincular a la operación del Sistema TransMilenio buses eléctricos cero emisiones para la ciudad respecto de tecnologías no contaminantes. Pese a ello, según el Informe de seguimiento, estos proponentes resultaron inhabilitados técnicamente.

Se evidenció producto de la evaluación realizada que en las licitaciones adjudicadas, no se observa un criterio orientador respecto de la utilización de tecnología de emisión de los buses eléctricos – cero emisiones, a esto se suman los criterios de evaluación preliminar de las ofertas técnicas de las mencionadas licitaciones, respecto de la utilización de tecnologías de cero emisiones o con vehículos con motores de combustión interna con niveles de emisión iguales o inferiores a los establecidos en los estándares Euro VI o EPA 2010 que hayan sido acopladas o que estuvieran acopladas con un proponente de operación se les asignaba puntaje, tal y como lo establecía el numeral 7.3. de los pliegos de condiciones de estas dos licitaciones.

Con lo cual se permitía presuntamente la oferta de buses con características técnicas que no se encontrarían en los parámetros de emisión menos contaminantes para el Distrito Capital, al incluir emisiones inferiores a los establecidos en los estándares Euro VI permite Buses con tecnología Euro V, así como dependerá de la oferta del proponente acoplado para la operación de la flota que se oferten buses con tecnologías limpias para la obtención del puntaje, es decir del acoplamiento y/o acuerdo entre privados, dejando en manos de estos la decisión de minimizar o aumentar la emisión de elementos contaminantes para el Distrito Capital.

Resultado de la declaratoria de desierta del proceso de selección TMSA-LP-001 y TMSA-LP-002 de 2018, respecto del Lote 1 (Américas), se adjudicaron los procesos de selección abreviada TMSA-SAM-20-2018 y TMSA-SAM-21-2018, para lo cual se expidió la Resolución Administrativa No. 905 del 21 de diciembre de 2018, el primero respecto de la provisión de la flota y el segundo sobre la operación de la misma, suscribiéndose los contratos de concesión Nos. 752-18 con la ESTRUCTURA PLURAL CONFORMADA POR TRANSMASIVO S.A. E INVERBLEGS S.A.S.- PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA MASITO BOGOTÁ S.A.S. y 754-18 con la PROMESA DE SOCIEDAD CAPITAL BUS S.A.S.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 17 de julio de 2018, la Procuraduría General de la Nación en carta dirigida a la Gerente de TRANSMILENIO S.A. cuestionó por qué la contratación para la adquisición de la nueva flota, por un valor superior a los 2.9 billones de pesos, no tiene en cuenta la adquisición de tecnología de vanguardia, además cuestionó por qué la contratación para la adquisición de la nueva flota, por un valor superior a los 2.9 billones de pesos, no tiene en cuenta la adquisición de tecnología de vanguardia, incumpliendo lo señalado en Numeral 3°, Artículo Tercero del Acuerdo No. 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"*.

De otra parte, teniendo en cuenta que recientemente la administración pública de Colombia acaba de expedir el documento de política pública CONPES en el que define la hoja de ruta para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que están enmarcados en la Agenda 2030 y que le apuntan al desarrollo sostenible teniendo en cuenta los aspectos ambiental, social y económico, situación que con lo observado, no estaría dando cumplimiento a los

Por lo anterior, se evidencia que TRANSMILENIO S.A. presuntamente incumplió el Artículo Tercero, Numeral 3° del Acuerdo No. 04 de 1999 que señala dentro de las funciones de Transmilenio S.A, la de: "Garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporen tecnología de punta, teniendo en cuenta especialmente el uso de combustibles que generen el mínimo impacto ambiental", por cuanto fueron adelantadas las licitaciones TMSA-LP-01 y TMSA-LP-02 de 2018, para la provisión y operación de buses del sistema Transmilenio, declarándola desierta para el lote 1 (Américas) que buscaba entre otras, la compra de buses con alimentación eléctrica .

En este sentido, estas actuaciones de la administración, podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria si se tiene en cuenta que no respetaron presuntamente los principios constitucionales de atención a los principios de la función pública y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículos 79 y 80 ; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26 numeral 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1.

Lo anterior podría haber sido generado por las deficiencias en los mecanismos de supervisión y control de la entidad, por el incumplimiento de los pactos de reducción



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de los efectos contaminantes señalados en el protocolo de Kioto y ahora en la agenda 2030, incumpliendo los objetivos de desarrollo sostenible pactados, lo cual podría traer como consecuencia que no se cumpla con el objeto contractual, que no se cumplan los compromisos acordados, se presenten sobrecostos y finalmente no se resuelva la necesidad que se buscaba satisfacer.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2019EE10905 del 14 de junio de 2019 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-14927 del 14 de junio de 2019, TRANSMILENIO S.A., se mantiene la incidencia disciplinaria, por cuanto no se explica porque teniendo la oportunidad de contratar la adquisición de buses amigables con el ambiente con alimentación eléctrica o a gas, se prefirió declarar desierta la licitación y contratar la compra de buses con alimentación diésel y no se menciona la razón por la cual no se dio cumplimiento al Artículo Tercero, Numeral 3° del Acuerdo No. 04 de 1999.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse, con ocasión del ejercicio de la auditoría de Regularidad.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ⁷⁹		
1. ADMINISTRATIVOS	44	N.A	3.1.1.2.1,	3.1.1.2.2,	3.1.1.7.1,
			3.1.2.5.1	3.2.2.1,	3.2.2.2,
			3.2.2.3,	3.2.2.4,	3.2.3.1.1
			3.2.3.2.1,	3.2.3.2.2,	3.2.3.2.3,
			3.2.3.3.1,	3.2.3.3.2,	3.2.3.6.1,
			3.2.3.10.1,	3.2.3.11.1,	3.2.3.12.1,
			3.2.3.13.1,	3.2.3.13.2,	3.2.3.14.1,
			3.2.3.14.2,	3.2.3.14.3,	3.2.3.14.4,
			3.2.3.14.5,	3.2.3.14.6,	3.2.3.14.7,
			3.2.3.14.8,	3.2.3.14.9,	3.2.3.14.10,
			3.2.3.14.11,	3.2.3.14.12,	3.2.3.14.13,
			3.2.3.14.14,	3.2.3.14.15,	3.2.3.14.16,
			3.2.3.14.17,	3.2.3.14.18,	3.2.3.16.1,
			3.2.3.16.2,	3.3.1.1,	3.3.1.2,
3.3.1.3,	4.1.5.1,				
2. DISCIPLINARIOS	33	N.A	3.1.1.2.1,	3.1.1.2.2,	3.2.3.1.1,
			3.2.3.2.1	3.2.3.2.2,	3.2.3.2.3,
			3.2.3.3.1,	3.2.3.3.2,	3.2.3.6.1,
			3.2.3.10.1,	3.2.3.12.1,	3.2.3.13.1,
			3.2.3.14.1,	3.2.3.14.2,	3.2.3.14.3,
			3.2.3.14.4,	3.2.3.14.6,	3.2.3.14.7,
			3.2.3.14.8,	3.2.3.14.9,	3.2.3.14.10,
			3.2.3.14.11,	3.2.3.14.12,	3.2.3.14.13,
			3.2.3.14.14,	3.2.3.14.15,	3.2.3.14.16,
			3.2.3.14.17,	3.2.3.14.18,	3.2.3.16.1
			3.2.3.16.2	3.3.1.3,	4.1.5.1
3. PENALES	0	N.A			
4. FISCALES	0	\$0			

⁷⁹ DETALLAR LOS NUMERALES DONDE SE ENCUENTREN CADA UNO DE LOS HALLAZGOS REGISTRADOS EN EL INFORME.