



Contraloría General de la República :: SGD 27-12-2019 18:06

Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0162825 Fol.1 Anex.1 FA:1

ORIGEN 85111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR DE
INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES, COMERCIO EXTERIOR Y

DESTINO MARIA CONSUELO ARAUJO CASTRO / ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA TRANSMILENIO S.

ASUNTO REMISIÓN INFORME DE AUDITORÍA CGR-CDSIFTCEDR NO. 61-CONTROL

OBS

2019EE0162825



85111

Bogotá, D.C.

Doctora

MARIA CONSUELO ARAUJO CASTRO

Gerente General

Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

Bogotá D.C.

Asunto: Remisión Informe de Auditoría, CGR – CDSIFTCEDR No. 61 de 2019, Control Excepcional Transmilenio –SITP-.

Respetada doctora María Consuelo:

Adjunto el referido Informe Final, correspondiente a la Actuación de Control Fiscal adelantada por la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional de la Contraloría General de la República, CGR, en cumplimiento del Auto ORD-80112-0047 de 2019, por medio del cual el Contralor General de la República admite y autoriza la solicitud de Control Excepcional.

Las Entidades deberán elaborar ajustar el plan de mejoramiento con las acciones y/o actividades que permitan subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República. Como quiera que el Control Excepcional no implica el vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría Distrital, dicho plan deberá presentarse ante ese órgano de control, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo del referido informe.

Atentamente,


MARTHA ANGELICA MARTINEZ PIRAQUIVE
Contralora Delegada Sector Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina, Director de Vigilancia Fiscal-
Proyectó: Martha Luz Conde Luna- Coordinadora de Gestión
TRD: 85111-
Anexo: Informe CGR – CDSIFTCEDR 061 de 2019.

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**CONTROL EXCEPCIONAL
AUTO 80112-0047 DEL 19 DE FEBRERO DE 2019**

**EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A.
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP -**

**CGR-CDIFTCEDR-No. 061
Diciembre 2019**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralora Delegada Sector
Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio
Exterior y Desarrollo Regional

Martha Angélica Martínez Piraquive

Director de Vigilancia Fiscal

Diego Alberto Ospina Guzmán

Directora de Estudios Sectoriales

Martha Marlene Sosa Hernández

Supervisora

Martha Luz Conde Luna

Líder

Teresa Bonilla de la Torre

Integrantes del Equipo Auditor

Rosa Mercedes Martínez Salazar
Adriana del Carmen Castro Q.
Claudia Marcela Abello Ávila
José David Barreto Nieto
Ricardo Moncayo Lasso
Manuel Orlando Barrero Prieto
Omar Germán Mejía O (Contratista)

TABLA DE CONTENIDO

CONTENIDO

1. ASUNTO EN CUESTIÓN.....	4
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	13
OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	15
ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	16
CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	16
RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	16
PLAN DE MEJORAMIENTO	17
4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	18
5. ANEXO. RELACION DE HALLAZGOS.....	76

1. ASUNTO EN CUESTIÓN

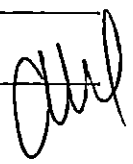
Con oficio 2019ER0004442 del 21 de enero de 2019, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. solicitó a la Contraloría General de la República *“...proceda a ejercer control fiscal excepcional sobre los recursos de carácter público que actualmente pertenecen al servicio público de transporte en su (sic) componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá-SITP, los cuales se administran y ejecutan con ocasión de los contratos de concesión suscritos en el marco de la licitación pública TMSA-LP-0004-2009.”*

Por medio de Auto 80112-0047 del 19 de febrero de 2019, suscrito por el Contralor General de la República, se admitió y autorizó el control excepcional solicitado por el señor Alcalde Mayor de Bogotá. El artículo segundo del Auto mencionado comisionó a la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, con el fin de adelantar el presente control excepcional de conformidad con la normatividad que rige la materia y, así mismo, para que conozca, tramite y decida las indagaciones preliminares derivadas de la Actuación de Control Fiscal realizada.

El Auto citado limita el control fiscal a recursos de carácter público que actualmente pertenecen al servicio público de transporte, en el componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá -SITP-, los cuales se administran y ejecutan a través de los contratos de concesión suscritos en el marco de la Licitación Pública TMSA-LP004-2009.

Por medio de Auto ORD – 80112-0069 del 15 de marzo de 2019, el Contralor General de la República aclaró el numeral 9° del artículo primero del auto ORD – 80112-0047 del 19 de febrero de 2019, en el sentido de “...aclarar que el contrato de concesión No. 010 de 2010 corresponde al suscrito entre Transmilenio S.A. y la Sociedad Organizacional SUMA”.

Con Asignación de Trabajo - AT- 23 de 2019, se integró el Equipo Auditor con el objetivo general de “Evaluar los recursos públicos destinados al servicio público de transporte en el componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá SITP, que se ejecutaron y administraron a través de los contratos de concesión suscritos en el marco de la Licitación Pública TMSA-LP-004-2009 durante las vigencias 2015-2018, todo de acuerdo con el Auto Ordinario 80112-0047 del 19 de febrero de 2019”.



2. HECHOS RELEVANTES

TRANSMILENIO S.A., es una sociedad por acciones del orden Distrital con la participación exclusiva de entidades públicas, constituida el 13 de octubre de 1999, mediante escritura pública 1528 en la Notaría 27 del Círculo de Bogotá; su vigencia es hasta el año 2099. De conformidad con el Acuerdo 04 de 1999, el Concejo de Bogotá, autorizó la constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.

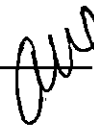
Según los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018, los accionistas de TRANSMILENIO y su participación son los siguientes:

Tabla 1. Composición accionaria de TRANSMILENIO S.A.

Suscriptor	Cantidad de Acciones	Porcentaje de Participación
Unidad Administrativa De Rehabilitación y Mantenimiento Vial	472	3,33%
Instituto de Desarrollo Urbano	1.413	9,96%
Instituto Distrital de Cultura y Turismo	475	3,34%
Distrito Capital	10.415	73,38%
Empresa de Renovación Urbana	473	3,33%
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER	472	3,33%
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	472	3,33%
Totales	14.192	100%

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

En desarrollo del Plan Maestro de Movilidad se expidió el Decreto 486 de 2006, donde se estableció a cargo de TRANSMILENIO S.A., la responsabilidad por la integración, evaluación y seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP-, así como adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte colectivo con el actual sistema de transporte público masivo, bajo las condiciones previstas en el mismo Plan



Maestro de Movilidad, en la Ley 310 de 1996 y sus normas reglamentarias y modificatorias.

En el mismo sentido, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 309 del 23 de julio de 2009, mediante el cual se adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP-, como sistema Distrital de transporte en Bogotá.

En este marco se establecieron acciones para articulación, vinculación y operación de los modos de transporte, entidades para la planeación, organización y control del tráfico y transporte público, así como de la infraestructura requerida para su accesibilidad, circulación y recaudo. El artículo 3 de este Decreto, modificado por el artículo 1 del Decreto 111 de 2018, determina como Régimen aplicable lo siguiente:

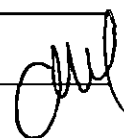
"El SITP de Bogotá, D.C, se estructurará con base en las estipulaciones del Plan Maestro de Movilidad y bajo las condiciones previstas en la regulación del transporte masivo, sus normas reglamentarias, modificatorias y el presente acto administrativo.

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

Las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad a que se refiere el artículo 11 de la Ley 336 de 1996 y el Decreto Nacional 3109 de 1997, deberán incluirse con precisión en los documentos que hacen parte del proceso de selección".

TRANSMILENIO S.A. en su calidad de ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, en ejercicio de sus facultades legales y estatutarias expidió la Resolución 064 del 30 de enero de 2010, por medio de la cual dio apertura a una convocatoria pública para adjudicar, mediante un proceso de licitación pública, los contratos de concesión para la Operación del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito de Bogotá.

El objeto de la licitación fue seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto es la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para las zonas: 1) USAQUÉN, 2) ENGATIVÁ, 3) FONTIBÓN, 4) SAN CRISTÓBAL, 5) SUBA ORIENTAL, 6) SUBA CENTRO, 7) CALLE 80, 8) TINTAL -ZONA FRANCA, 9) KENNEDY, 10) BOSA, 11) PERDOMO, 12) CIUDAD BOLÍVAR Y 13) USME, que se definen en el Anexo 1- Resumen Ejecutivo Diseño de Operación del Sistema, que hace parte del Anexo Técnico-Detalle y descripción del objeto del contrato, sus características



y *condiciones técnicas*, documento que a su vez hace parte del pliego de condiciones, adjudicada mediante Resolución 454 de 2010.

Como resultado de la licitación pública TMSA-LP004-2009 se celebraron los Contratos de Concesión 001, 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012 de 2010, y 013 de 2011, cuyo objeto es la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros del esquema del SITP.

La Empresa TRANSMILENIO S.A. como Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.-SITP- procura la prestación del servicio público masivo urbano de transporte de pasajeros de la ciudad, a través de un esquema contractual en el cual los concesionarios de operación privados prestan dicho servicio; habiendo adquirido el derecho para la explotación preferencial y no exclusiva por un plazo de 25 años.

Estos contratos se desarrollan en dos (2) etapas, la *pre-operativa*, que corresponde a los requisitos para la legalización y la ejecución del contrato, cuyo parágrafo determina los aportes que deben realizar los concesionarios a TRANSMILENIO para cubrir los costos de estructuración de ofertas y la *etapa operativa*, con un plazo de 24 años.

El Sistema lo conforman varios agentes con funciones específicas: un Gestor (TRANSMILENIO S.A.), los operadores del sistema (Concesionarios), operador de recaudo y las Fiducias de administración y pagos.

Dentro de los argumentos esgrimidos en la solicitud de Control Excepcional por parte del Alcalde Mayor de Bogotá, destaca que los concesionarios del SITP actualmente se encuentran en una situación financiera *que está afectando la operación y poniendo en riesgo la prestación del servicio público, pues al cierre del mes de septiembre de 2018, las pérdidas acumuladas de todos los operadores de este Sistema, desde el inicio de su operación, ascendieron a \$651.000.000.000.*

Igualmente, menciona que *el indicador de endeudamiento (Pasivos/Activos) muestra que todas las concesiones se encuentran sobre-endeudadas¹; en promedio, el Sistema tiene una relación de endeudamiento (proporción de pasivos*

¹ Tres concesionarios (Contratos 06, 07, 10 y 11 de 2010) tienen pasivos superiores a los activos y los otros cuatro concesionarios tienen pasivos cercanos al 100% de los activos.

sobre activos) del 98%, la cual muestra una tendencia creciente² entre el 2014 y el 2017.

El Alcalde Mayor manifiesta que *debido a los altos niveles de endeudamiento de todos los concesionarios y al empeoramiento recurrente de la situación de caja, las entidades financieras han impuesto restricciones, se han endurecido y, en muchos casos, han suspendido el otorgamiento de nuevos créditos; del mismo modo, los proveedores de partes suspendieron los despachos a menos que obtuvieran pagos de contado, haciendo que los concesionarios no pudieran continuar apalancándose con proveedores.*

El oficio de solicitud de control excepcional también resalta que los concesionarios del SITP y TRANSMILENIO S.A. suscribieron el 14 de diciembre de 2018, el Memorando de Entendimiento en presencia de los representantes de la Procuraduría, la Contraloría General de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá, *mediante el cual las partes definieron líneas de acción que propendan por la sostenibilidad del sistema y la continuidad en la prestación del servicio público de transporte en Bogotá.*

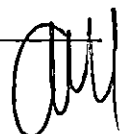
Producto del memorando de entendimiento y con el objeto de solventar las dificultades de la Fase III del SITP, se suscribieron el 29 de mayo de 2019, otrosíes estructurales para los Contratos de Concesión, excepto para el Contrato de Concesión 011 de 2010, adoptando dos grupos de medidas, que tienen como finalidad³:

- La revisión y ajuste de la cláusula 64 "Valor de los derechos de participación del concesionario".
- La implementación de mecanismos para el mejoramiento del SITP.

Respecto de las medidas tomadas en el primer grupo (revisión y ajuste de la cláusula 64) resaltan:

² Los pasivos de las concesiones en operación, excluyendo a los concesionarios de los Contratos 05, 012 y 013 de 2010 ya liquidados, ascienden a \$ 4.05 billones, de los cuales \$ 3 billones corresponden a deudas con entidades financieras y créditos con proveedores a corto y largo plazo

³ Con fundamento en la información aportada por la entidad, documento denominado "resumen otrosíes estructurales a los contratos de concesión de la Fase III del SITP".



1. Pago de tarifa kilómetro (km) revisada a toda la flota y revisión de esta tarifa cada cuatro (4) años. Pretende revisar el esquema de actualización de la tarifa km, buscando que la revisión que procede cada cuatro años, se le aplique a toda la flota y no exclusivamente a la que haya sido vinculada con posterioridad a la última revisión efectuada por el Ente Gestor.
2. Modificación de la metodología de cálculo de los pasajeros de alimentación para remuneración a la suma de entradas más salidas.
3. Habilitación de ampliación de vida útil por tres (3) años adicionales, sujeta a la revisión y aprobación técnica de los vehículos por parte de TRANSMILENIO, con pago de tarifa vehículo aplicable por el mismo periodo para flota nueva, esto es, flota adquirida como nueva en el marco de la ejecución del Contrato de Concesión.
4. Creación de un Factor de Sostenibilidad.
5. Plan de Mejoramiento. A través del cual, en el corto plazo, se logre levantar la totalidad de la flota que a la fecha de la entrada en vigencia del Otrosí no estuviese disponible.
6. Remuneración de kilómetros en vacío a partir del momento en que cada concesionario acredite la vinculación de la flota y el cumplimiento del anexo técnico. Los kilómetros en vacío fueron asumidos, de conformidad con el contrato, por el Concesionario durante la etapa de transición, etapa que fue prorrogada por TRANSMILENIO.
Con los Otrosíes, se pretende reconocer un pago por los kilómetros en vacío generados desde la fecha de entrada en vigencia del Otrosí, siempre que el Concesionario haya cumplido con su obligación de Anexo Técnico y de Diseño Operacional.
7. Reemplazo del factor de calidad (fq) por un factor de evaluación integral de la calidad (en adelante "EIC") que afecta la remuneración por tarifa kilómetro, tarifa pasajero y tarifa vehículo.

Respecto de las medidas tomadas en el segundo grupo (implementación de mecanismos para el mejoramiento del SITP) resaltan:

1. Definición y reglamento del anexo técnico definitivo.
2. Migración del Diseño Operacional a sillas.
3. Implementación por cuenta y riesgo de los concesionarios de medidas anti-evasión para el componente zonal.
4. Incorporación de nuevas especificaciones técnicas en la flota. Destacando aspectos como la accesibilidad, los sensores de peso y las cámaras de vigilancia

5. Modificación a las restricciones relacionadas con la remuneración a conductores.
6. Creación de la Evaluación Integral de Calidad del Servicio (en adelante "EIC") y eliminación de los desincentivos previstos en el Otrosí 5 del Contrato de Concesión.
7. Modificación de las normas relativas a la información contable de los Concesionarios
8. Definición del cronograma de pago de las obligaciones derivadas del Decreto 580 de 2014.
9. Construcción de patios. La información de la entidad destaca: *"El Distrito Capital enfrenta actualmente un déficit de área disponible, lo cual impacta directamente la ejecución de los Contratos, teniendo en cuenta que los mismos exigen terminales zonales en condiciones de infraestructura, de ubicación y de adecuaciones específicas. Adicionalmente, dada la necesidad del Sistema de operar de acuerdo a lo establecido contractualmente, es clara la necesidad de modificar el Contrato en el apartado que trata sobre la Etapa de Transición y permitir que los concesionarios"*.
10. Transacción. Sobre el particular, la entidad manifiesta: *"Por último, en el otrosí a celebrar se incorporó una cláusula de transacción que genera certeza en cuanto al futuro litigioso de la Fase III del SITP. En este sentido, al evitar litigios futuros sobre los temas que a continuación se enlistan, se genera certeza en cuanto al futuro litigioso de los Contratos y con ello se evitan nuevos pleitos. Esto, es importante si se tiene en cuenta que futuros litigios conllevarían erogaciones de recursos públicos (los costos de la defensa y de las condenas a que haya lugar).*

Los siguientes son los temas que quedaron cobijados por la cláusula de transacción:

- TRANSMILENIO desistirá de dar apertura a los procesos sancionatorios derivados de los informes de posible incumplimiento radicados por las interventorías de los contratos de concesión por hechos acaecidos hasta la fecha.
- TRANSMILENIO desistirá de adelantar procesos sancionatorios derivados de los procesos arbitrales que reconocieron que el cobro de los desincentivos operacionales podían ser objeto de cobro vía el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
- TRANSMILENIO desistirá de cobrar los desincentivos causados con anterioridad a la suscripción del presente Otrosí de cualquier forma incluyendo el procedimiento sancionatorio.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- El CONCESIONARIO desistirá de cualquier reclamación por incumplimiento o ruptura del equilibrio económico del contrato asociada a los siguientes temas: implementación del Sistema, integración del Sistema, inicio de la etapa de operación regular del Contrato, entrega de Terminales Zonales, cese de operación (de los contratos de concesión 005, 012 de 2010 y 013 de 2011) evasión, transporte ilegal, demanda de pasajeros del Sistema, desincentivos operacionales, Manual de Niveles de Servicio, Manual de Operaciones, revisión de la canasta de costos, costos derivados del ascenso tecnológico de Euro IV a Euro V, costos de adecuación de los vehículos provenientes del TPC, mantenimiento de los dispositivos de accesibilidad, instalación de cámaras de seguridad según lo dispuesto en el Código de Policía, obtención del cierre financiero, definición y cumplimiento del anexo técnico, chatarrización y desintegración de los vehículos provenientes del TPC, cruce de flota, cumplimiento del diseño operacional, existencia del SITP provisional, velocidad comercial, articulación interinstitucional del Distrito Capital respecto la implementación del Sistema, insuficiencia de la tarifa vehículo, insuficiencia de la tarifa kilómetro, insuficiencia de la tarifa pasajero, exigibilidad y pago del factor de calidad, posición dominante de TRANSMILENIO, y asignación de rutas."

De acuerdo con la información suministrada por TRANSMILENIO S.A. a los concesionarios de los Contratos 05, 012 de 2010 y 013 de 2011, tras la declaratoria de incumplimiento, se les decretó liquidación judicial en el año 2016 por parte de la Superintendencia de Sociedades. Así mismo, el concesionario del Contrato 011 de 2010 entró en proceso de liquidación porque no logró acuerdo de reorganización, en el marco de la Ley 1116 de 2006. Por otra parte, dos (2) de los concesionarios que operaban desde el 2016, se encuentran en proceso de reorganización ante la Superintendencia de Sociedades (Contratos de Concesión 006, 007 y 010 de 2010).

Es importante resaltar que el periodo que cobijo la presente actuación de control excepcional fue 2015-2018 y en consecuencia, no hicieron parte de la evaluación los otros íes firmados en mayo de 2019.

Según TRANSMILENIO la falta de prestación del servicio de dos (2) operadores zonales automáticamente generó un desequilibrio en el sistema planeado y afectó

de manera negativa a los millones de usuarios que diariamente utilizan el servicio de transporte público de la ciudad.⁴

⁴ Tomado de documento "Observaciones generales sobre el proceso de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público" suministrado por Transmilenio S.A.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

85111

Bogotá, D. C., 12 0 DIC. 2019

Doctora
MARÍA CONSUELO ARAUJO CASTRO
Gerente General
Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.
Avenida el Dorado No. 69 – 76.
Ciudad.

Respetada doctora María Consuelo:

Con fundamento en el artículo 267 y numeral 2° del artículo 268 de la Constitución Política; el artículo 6° del Decreto Ley 267 de 2000; el numeral 1° del artículo 35 del Decreto Ley 267 de 2000, el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución 024 de 2019 expedida por el Contralor General de la República y el Auto 80112-0047, del 19 de febrero de 2019, la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional adelantó el Control Excepcional a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., sobre el Componente Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá – SITP, respecto de los contratos de concesión suscritos en el marco de la Licitación Pública TMSA-LP 004-2009.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como del cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el manejo financiero de los recursos del Sistema en cumplimiento de las cláusulas de los contratos de concesión y disposiciones aplicables a TRANSMILENIO S.A,

conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la Actuación Especial de Fiscalización realizada.

Este trabajo se ajustó los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 024 de 2019, proferida por la Contraloría General de la República.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas, así como de una planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La Actuación Especial de Fiscalización incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por Transmilenio S.A.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información para el Control de Auditorías - SICA establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2018 y abarcó el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2015 a 31 de diciembre de 2018.

Las observaciones que se registran en el presente informe como hallazgo se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen lo que se consideró pertinente.

OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Objetivo General

Evaluar los recursos públicos destinados al servicio público de transporte en el componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá - SITP que se ejecutaron y administraron a través de los contratos de concesión suscritos en el marco de la licitación pública TMSA-LP 004-2009 durante las vigencias 2015-2018, todo de acuerdo con el Auto Ordinario 80112-0047 del 19 de febrero de 2019.

Objetivo Específico

Emitir un concepto sobre el manejo de los recursos públicos de los contratos de concesión.

ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Con base en el Auto 0047 de 2019 y la Asignación de Trabajo 023 de 2019, se definió el siguiente alcance para el periodo 2015 - 2018.

Los compromisos contractuales de los Contratos de Concesión 001, 002, 003, 004, 006, 007, 008, 009, 010 y 011 de 2010, suscritos en el marco de la licitación en comento, relacionados con:

- Rendición de informes financieros.
- Plan de implementación (entrega del plan de trabajo y cronograma de actividades),
- Cierre financiero,
- Adquisición de flota nueva y usada,
- Instalación de equipos de validación SIRCI en vehículos de los concesionarios,
- Desintegración física de la flota usada no disponible para la operación,
- Pólizas,
- Contratos de fiducia, en los términos previstos en la oferta y condiciones del manejo para la disposición de recursos del Fondo principal y del Fondo de Estabilización Tarifaria - FET
- Interventoría, supervisión y control.

CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Deficiente gestión en el manejo de los recursos por parte de Transmilenio S.A. y en la supervisión y control de la información contable y financiera de los Contratos de Concesión 01 al 04 y 06 al 011 de 2010, que debía ejercer como ente gestor durante las vigencias 2015 al 2018, lo cual se encuentra soportado en los hallazgos que se describen en el presente informe.

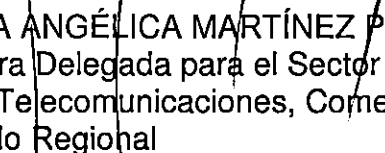
RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización, la Contraloría General de la República constituyó diez (10) hallazgos administrativos de los cuales dos (2)

con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$9.156.539.578, siete (7) con presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias competentes.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe y remitirlo al sistema de la Contraloría Distrital de Bogotá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.



MARTHA ANGÉLICA MARTÍNEZ PIRAQUIVE
Contralora Delegada para el Sector de Infraestructura
Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y
Desarrollo Regional

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial 68 del 20 de diciembre de 2019.

Revisado: Diego Alberto Ospina Guzmán - DVF, Martha Conde Luna Supervisora, Teresa Bonilla de la Torre Líder de

Actuación Especial de Fiscalización

Preparó: Equipo Auditor

TRD: 85111-077 INFORMES

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

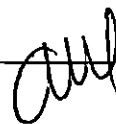
En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización se detectaron las siguientes situaciones de presuntos incumplimientos normativos, validados como hallazgos.

Hallazgo 1. Vigilancia y Control - Costos e Ingresos Operacionales. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La información financiera de los contratos de concesión entre el 2015 y el 2018 revela márgenes brutos de operación bajos, incluso con pérdidas brutas operacionales para algunos contratos de concesión. Se observó que TMSA no realizó vigilancia efectiva que permitiera la toma de decisiones oportunas para ejercer control y garantizar la sostenibilidad del sistema. Lo anterior a pesar de encontrarse establecido en las cláusulas 111 y 114 de los contratos de concesión.

Cláusula 111. Interventoría y Control del Concesionario. Transmilenio S.A., directamente o a través de terceros tendrá el derecho de supervisar técnica y administrativamente el desarrollo y ejecución del contrato, lo que le permitirá acceder en cualquier momento a las instalaciones físicas y a los documentos e información que soportan la labor del CONCESIONARIO, quien no podrá oponer reserva comercial, derechos de autor o acuerdos de confidencialidad internos o con terceros que limiten o impidan que TRANSMILENIO S.A., o el tercero designado por éste, accedan a la información del CONCESIONARIO para el ejercicio de sus facultades de supervisión y control (...) TRANSMILENIO ejercerá las actividades de vigilancia y control de la ejecución del contrato que le corresponden, directamente o a través de terceros, y tendrá las siguientes facultades básicas.
111.1. Exigir al CONCESIONARIO la información.

Cláusula 114. Supervisión y control de la Información contable y financiera de la concesión. El CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A., para que ésta ejerza sus funciones de supervisión, control y vigilancia, la siguiente información: Los estados



financieros trimestrales debidamente auditados, los que deberán entregarse en línea o en medio magnético en formato PUC (Plan Único de Cuentas) con detalles de los (8) ocho primeros dígitos de la cuenta, los que deberán radicarse en TRANSMILENIO S.A. durante los primeros 10 días hábiles del mes siguiente al del periodo reportado (...).

La siguiente tabla muestra los costos e ingresos operacionales consolidados para todos los contratos de concesión, así como los márgenes brutos y la relación Costos Operativos sobre ventas para el periodo 2015-2018. Se puede apreciar que el margen bruto de operación consolidado es bajo para cubrir los Costos Operacionales, comprometiendo así la sostenibilidad financiera del sistema a mediano y largo plazo.

Tabla 2. Información financiera consolidada Contratos de Concesión 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10 y 11 de 2010, SITP 2015-2018

VARIABLE	2015	2016	2017	2018
Ventas (Ingresos operativos)	\$ 1.364.440.901.362	\$ 1.595.065.608.305	\$ 1.627.452.849.847	\$ 1.626.913.528.009
Costos Operativos	\$ 1.310.678.043.581	\$ 1.469.217.217.514	\$ 1.483.537.594.630	\$ 1.502.516.237.394
Utilidad bruta	\$ 53.762.857.781	\$ 125.848.390.791	\$ 143.915.255.218	\$ 124.397.290.615
Margen bruto	3,94%	7,89%	8,84%	7,65%
Costos operativos / ventas	96,06%	92,11%	91,16%	92,35%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Si bien, a partir de la relación costos operativos / ingresos operativos se puede inferir que los primeros absorben en promedio el 93% de los ingresos consolidados durante el cuatrienio 2015-2018, un análisis individual para cada contrato de concesión permite afirmar que estos resultados consolidados fueron jalonados por la operación troncal de los Contratos 004, 008 y 009 de 2010 pues al analizarlo de manera individual para cada contrato de concesión los ingresos del componente zonal resultan insuficientes para cubrir sus costos operacionales en algunas vigencias.

La CGR observó que durante las vigencias 2015, 2016 y 2017 se registraron en la contabilidad del contrato de concesión firmante del Contrato 003 de 2010 valores en gastos administrativos que corresponden a costos operativos por conceptos relacionados con amortizaciones de la flota operativa así:

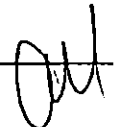


Tabla 3. Gastos administrativos que corresponden a costos operativos Contrato de Concesión 003 de 2010 - SITP 2015-2018

Código	Descripción	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017
5165	Amortizaciones	\$ 3.257.515.425	\$ 19.625.919.510	\$ 19.829.139.083

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Lo anterior distorsionando a la baja el resultado del indicador financiero de margen bruto sobre venta e incrementando el indicador de gastos administrativos en estos periodos.

A continuación, se presenta la comparación de la información tal como se registró en los estados financieros y el calculo de la CGR.

Tabla 4. Comparación Indicadores Financieros Contrato 003 de 2010

VARIABLE	2015		2016		2017	
	EF	CGR	EF	CGR	EF	CGR
Utilidad bruta/ Ventas	12,82%	11,16%	24,37%	16,45%	22,06%	14,58%
UAI/ Ventas	7,14%	7,14%	13,50%	13,50%	11,57%	11,57%
Costos operativos / ventas	87,18%	88,84%	75,63%	83,55%	77,94%	85,42%
Gastos administrativos/ventas	5,68%	4,01%	10,87%	2,95%	10,50%	3,01%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

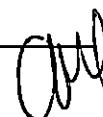
De la misma forma durante 2015, 2016 y 2017 se registraron en la contabilidad del Contrato de Concesión 004 de 2010, valores en gastos administrativos que corresponden a costos operativos por conceptos relacionados con amortizaciones de la flota operativa así:

Tabla 5. Gastos administrativos que corresponden a costos operativos Contrato de Concesión 004 de 2010 – SITP- 2015-2018

Código	Descripción	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
5165	Amortizaciones	\$ 6.967.215.292	\$ 6.344.519.756	\$ 25.349.025.652	\$ 27.060.154.307

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Lo anterior distorsionando a la baja el resultado del indicador financiero de margen bruto sobre venta e incrementando el indicador de gastos administrativos en estos periodos.



A continuación, se presenta la comparación de la información tal como se registró en los estados financieros y como lo calculó la CGR.

Tabla 6. Comparación Indicadores Financieros Contrato 004 de 2010

VARIABLE	2015		2016		2017		2018	
	EF	CGR	EF	CGR	EF	CGR	EF	CGR
Utilidad bruta/ Ventas	9,68%	5,76%	17,36%	14,24%	23,89%	12,23%	22,06%	10,11%
Costos operativos / ventas	90,32%	94,24%	82,64%	85,76%	76,11%	87,77%	77,94%	89,89%
Gastos administrativos/ventas	12,55%	8,62%	11,84%	8,73%	19,21%	7,55%	19,77%	7,82%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Las columnas calculadas por la CGR muestran la situación real del contrato de concesión para estos años. Las disminuciones en el margen bruto para los años 2015, 2016, 2017 y 2018 es del 3.92%, 3.12%, 1.66% y 11.95%, respectivamente y, por ende, también representan los aumentos en los costos operativos respecto de las ventas y las disminuciones de los gastos administrativos respecto de las ventas.

Situación similar se presentó con el Contrato de Concesión 010 de 2010, que para las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018 incluyó dentro de sus ingresos operacionales la cuenta de ingresos no operacionales 4235 (servicios de transporte análisis operativos) y para las vigencias 2017 y 2018 la cuenta 4215 (dividendos y participaciones patio tuyo).

Lo anterior sobreestimó los ingresos operacionales y la utilidad bruta tal como se detalla a continuación:

Tabla 7. Sobrestimación de los ingresos operacionales Contrato 010 de 2010

	VIGENCIA 2015	VIGENCIA 2016	VIGENCIA 2017	VIGENCIA 2018
Ingresos no operacionales Cta 4235	470.940.171	342.955.594	56.933.920	73.376.770
Dividendos y Participaciones Patio Tuyo			321.583.154	266.651.394
Totales	470.940.171	342.955.594	378.517.074	340.028.164

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros del contrato de concesión 010

La información que se registra en las columnas de la Tabla 8, calculadas por la CGR, demuestran la situación existente del contrato de concesión, evidenciando una mayor disminución del margen bruto en todas las vigencias, así:

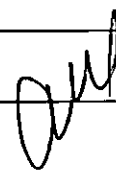


Tabla 8. Comparación de los ingresos operacionales Contrato 010 de 2010

INFORMACIÓN Y VARIABLE	2015		2016		2017		2018	
	EF	CGR	EF	CGR	EF	CGR	EF	CGR
Ventas (Ingresos operativos)	103.277.355.905	102.806.415.734	112.510.604.736	112.167.649.142	117.166.302.123	116.787.785.049	127.120.078.388	126.780.050.224
Costo de ventas	104.402.816.665	104.402.816.665	113.281.172.215	113.281.172.215	116.184.313.000	116.184.313.000	121.696.155.878	121.696.155.878
UTILIDAD BRUTA	-1.125.460.760	-1.596.400.931	-770.567.479	-1.113.523.073	981.989.123	603.472.049	5.423.922.510	5.083.894.346
Utilidad bruta / ventas	-1,09	-1,55	-0,68	-0,99	0,84	0,52	4,27	4,01

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros del contrato de concesión 010.

En conjunto, la información presentada previamente, evidencia deficiencias de vigilancia, control y seguimiento por parte del ente gestor, toda vez que el indicador de margen bruto operacional, fue persistentemente negativo durante las vigencias analizadas de los siguientes Contratos de Concesión: *001 y 002 de 2010* para la vigencia 2015; *006 y 007 de 2010* durante 2015, 2017 y 2018 y *010 de 2010* para 2015 y 2016, evidenciando que el Ente Gestor no ha tomado medidas oportunas con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de sostenibilidad del sistema.

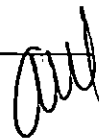
Lo anterior denota presunto incumplimiento de las cláusulas 44⁵, 111 y 114 de los contratos mencionados, comprometiendo así la viabilidad financiera del Sistema y su sostenibilidad en los términos del artículo 13 del Decreto 319 de 2006⁶ y el artículo 14 del Acuerdo 07 de 2017⁷ de TRANSMILENIO, por lo cual tiene presunta incidencia disciplinaria.

Al respecto, en su respuesta el Ente Gestor manifiesta que: *con relación a la fase III "(...) se tiene que el Sistema siempre ha sido sostenible en el sentido que se han contemplado fuentes adicionales a los ingresos por recaudo para el pago de los costos de operación del Sistema de acuerdo con lo pactado en cada contrato. Ahora bien, también es claro que la Sostenibilidad de los Sistemas no necesariamente se traduce en la sostenibilidad financiera de los concesionarios ni de los contratos, situación que entonces requiere una revisión de las causas por las cuales no se*

⁵cláusula 44 de los contratos de concesión en lo relativo al principio de Sostenibilidad que establece que "el diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio (...). En todo caso, el diseño tarifario deberá permitir remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio".

⁶ Ordena la "generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá" (subrayado fuera del texto)

⁷ En lo relativo a las funciones de la Subgerencia Económica 5. Realizar el seguimiento a los estados financieros de los concesionarios de la Empresa; 6. Orientar las estrategias de administración, control y seguimiento de los contratos de concesión, en lo concerniente a las funciones propias de su dependencia, en los términos de los contratos de concesión.



materializa cada una de ellas y habilita la modificación de los contratos de concesión por disposición legal desde mayo de 2019 en adelante.

En relación con la respuesta de la entidad, es pertinente anotar que en la Cláusula 44 de los Contratos de Concesión, se define que *el diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio*. Por tanto, la sostenibilidad financiera de los Contratos de Concesión guarda relación con la sostenibilidad del sistema.

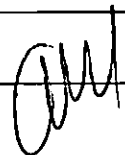
Hallazgo 2. Vigilancia y control del ente gestor respecto de los indicadores financieros de endeudamiento de los contratos de Concesión. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La información consolidada e individual de los contratos de concesión del SITP sobre indicadores financieros entre el 2015 y 2018, revela deficiencias en las estructuras financieras de los contratos de concesión, que comprometen la capacidad de operación, como se detalla en las tablas 9 a 24.

Aunque los indicadores financieros de endeudamiento de los contratos de concesión presentan unos pasivos persistentemente altos durante las vigencias 2015 a 2018, TRANSMILENIO S.A. no realizó oportunamente vigilancia y control efectivos, de forma tal que permitiera la toma de decisiones oportunas, tendientes a garantizar la sostenibilidad del sistema.

Lo anterior, contrario a lo establecido en las funciones de la Subgerencia económica de TRANSMILENIO en el Artículo 14 del Acuerdo 07 de 2017 para "5. Realizar el seguimiento a los estados financieros de los estados financieros de la empresa" y "6. Orientar las estrategias de administración control y seguimiento de los contratos de concesión, en lo concerniente a las funciones propias de su dependencia, en los términos de los contratos de concesión", y las cláusulas 111 y 114⁸ de los contratos de concesión.

⁸ Cláusula 111. Interventoría y Control del Concesionario. Transmilenio S.A., directamente o a través de terceros tendrá el derecho de supervisar técnica y administrativamente el desarrollo y ejecución del contrato, lo que le permitirá acceder en cualquier momento a las instalaciones físicas y a los documentos e información que soportan la labor del CONCESIONARIO, quien no podrá oponer reserva comercial, derechos de autor o acuerdos de confidencialidad internos o con terceros que limiten o impidan que TRANSMILENIO S.A., o el tercero designado por éste, accedan a la información del CONCESIONARIO para el ejercicio de sus facultades de supervisión y control (...). TRANSMILENIO ejercerá las actividades de vigilancia y control



El siguiente esquema presenta la información financiera consolidada de los concesionarios y que permiten evidenciar las deficiencias antes señaladas:

Tabla 9. Estructura financiera consolidada, Contratos de Concesión 01 al 04 y 06 al 11 de 2010, SITP 2015-2018

2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 507.703.701.642 14%	ACTIVO CORRIENTE 290.224.582.796 7%	ACTIVO CORRIENTE 182.198.407.617 4%	ACTIVO CORRIENTE 200.132.975.355 5%
ACTIVO NO CORRIENTE 3.099.420.884.421 86%	ACTIVO NO CORRIENTE 3.615.784.389.260 93%	ACTIVO NO CORRIENTE 3.953.631.100.407 96%	ACTIVO NO CORRIENTE 3.653.399.542.548 95%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 652.613.276.955 18%	PASIVO CORRIENTE 643.617.609.408 16%	PASIVO CORRIENTE 630.324.845.933 15%	PASIVO CORRIENTE 567.688.002.349 15%
PASIVO NO CORRIENTE 2.636.626.436.106 73%	PASIVO NO CORRIENTE 2.984.740.059.932 76%	PASIVO NO CORRIENTE 3.301.971.538.257 80%	PASIVO NO CORRIENTE 3.244.411.293.163 84%
PATRIMONIO 317.884.853.002 9%	PATRIMONIO 277.651.302.717 7%	PATRIMONIO 203.633.123.834 5%	PATRIMONIO 41.433.222.390 1%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Tal como se aprecia en la Tabla 9, en todas las vigencias analizadas, el pasivo corriente supera significativamente al activo corriente. Las diferencias alcanzan el 4%, 9%, 11% y 10%, respectivamente para 2015, 2016, 2017 y 2018.

de la ejecución del contrato que le corresponden, directamente o a través de terceros, y tendrá las siguientes facultades básicas. 111.1. Exigir al CONCESIONARIO la información.

Cláusula 114. Supervisión y control de la Información contable y financiera de la concesión. El CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A., para que ésta ejerza sus funciones de supervisión, control y vigilancia, la siguiente información: Los estados financieros trimestrales debidamente auditados, los que deberán entregarse en línea o en medio magnético en formato PUC (Plan Único de Cuentas) con detalles de los (8) ocho primeros dígitos de la cuenta, los que deberán radicarse en TRANSMILENIO S.A. durante los primeros 10 días hábiles del mes siguiente al del periodo reportado (...).



El pasivo a largo plazo se va incrementando año tras año pasando del 73% en el 2015, al 76% en el 2016, 80% en el 2017 hasta llegar al 84% del activo en el 2018. Esto se resume en el alto nivel de endeudamiento que presentan los concesionarios, el cual pasó de un endeudamiento total del 91% en el año 2015 al 99% en el año 2018. A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento que refuerzan lo anterior.

Tabla 10. Indicadores de endeudamiento, Contratos de Concesión 01 al 04 y 06 al 11 de 2010, SITP 2015-2018

RAZÓN	2015	2016	2017	2018
Patrimonio /activo total	8,81%	7,11%	4,92%	1,08%
Pasivo total/activo total	91,19%	92,89%	95,08%	98,92%
Pasivo corriente/pasivo total	19,84%	17,74%	16,03%	14,89%
Pasivo largo plazo/pasivo total	80,16%	82,26%	83,97%	85,11%
Proveedores / pasivo total	7,79%	6,79%	3,81%	3,30%

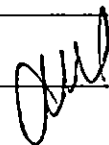
Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los Contratos de Concesión

A continuación, se presenta la situación de cada Contrato de Concesión:

Contratos de Concesión 01 y 02 de 2010

Tal como se presenta en la Tabla 15, para los años 2015 al 2018 el activo corriente del concesionario es menor al pasivo corriente. Asimismo, el patrimonio en el 2018 pasa del 1% en 2015, al 12% en el 2016, 15% en el 2017 y 9% en el 2018. El pasivo a largo plazo se va incrementando años tras año pasando del 68% en el 2015, 59% en el 2016, 74% en el 2017, hasta llegar al 78% del activo en el 2018.

Tabla 11. Estructura financiera, Contrato de Concesión 001 y 002 de 2010, SITP 2015-2018



2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 15.878.367.137 5%	ACTIVO CORRIENTE 24.672.399.567 7%	ACTIVO CORRIENTE 20.265.503.394 5%	ACTIVO CORRIENTE 14.113.260.682 4%
ACTIVO NO CORRIENTE 274.698.562.761 95%	ACTIVO NO CORRIENTE 351.449.166.636 93%	ACTIVO NO CORRIENTE 369.992.172.845 95%	ACTIVO NO CORRIENTE 367.544.738.432 96%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 88.773.319.594 31%	PASIVO CORRIENTE 108.151.706.422 29%	PASIVO CORRIENTE 43.035.950.040 11%	PASIVO CORRIENTE 48.998.297.107 13%
PASIVO NO CORRIENTE 198.579.780.314 68%	PASIVO NO CORRIENTE 221.270.118.824 59%	PASIVO NO CORRIENTE 287.924.939.869 74%	PASIVO NO CORRIENTE 297.394.155.089 78%
PATRIMONIO 3.222.829.990 1%	PATRIMONIO 46.699.741.157 12%	PATRIMONIO 59.296.786.330 15%	PATRIMONIO 35.365.546.918 9%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento de este concesionario.

Tabla 12. Indicadores de Endeudamiento Contratos de Concesión 01 y 02 de 2010

Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	1,11%	12,42%	15,19%	9,26%
Pasivo total/ activo total	98,89%	87,58%	84,81%	90,74%
Pasivo corriente/pasivo total	30,89%	32,83%	13,00%	14,15%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión

Contrato de Concesión 03 de 2010

Tabla 13. Estructura financiera, Contrato 003 de 2010, SITP 2015-2018



2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 51.104.529.378 10%	ACTIVO CORRIENTE 30.786.751.763 6%	ACTIVO CORRIENTE 14.824.853.419 3%	ACTIVO CORRIENTE 19.423.196.969 4%
ACTIVO NO CORRIENTE 435.743.551.128 90%	ACTIVO NO CORRIENTE 484.346.644.699 94%	ACTIVO NO CORRIENTE 493.064.229.345 97%	ACTIVO NO CORRIENTE 495.773.988.865 96%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 42.749.685.263 9%	PASIVO CORRIENTE 68.299.300.201 13%	PASIVO CORRIENTE 94.240.194.380 19%	PASIVO CORRIENTE 61.852.280.316 12%
PASIVO NO CORRIENTE 395.528.074.000 81%	PASIVO NO CORRIENTE 375.724.973.313 73%	PASIVO NO CORRIENTE 349.426.533.319 69%	PASIVO NO CORRIENTE 407.906.087.045 79%
PATRIMONIO 48.570.321.243 10%	PATRIMONIO 71.109.122.948 14%	PATRIMONIO 64.222.355.065 13%	PATRIMONIO 45.438.818.474 9%

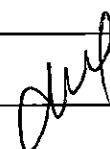
Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Como se aprecia, para los años 2016 al 2018 el activo corriente de esta concesión es menor al pasivo corriente así: en el 2016 el activo corriente representa el 6% del total de activos, el pasivo corriente 13%, en el 2017 el pasivo corriente es el 3% y el pasivo corriente el 19%, en el 2018 el activo corriente representa 4% del activo y el pasivo corriente el 12%.

Esto se refleja en el alto nivel de endeudamiento, que pasó de un endeudamiento total del 90,02% en el año 2015 al 91,18% en el año 2018.

A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento que refuerzan lo anterior.

Tabla 14. Indicadores de Endeudamiento Contrato 003 de 2010



Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	9,98%	13,80%	12,64%	8,82%
Pasivo total/ activo total	90,02%	86,20%	87,36%	91,18%
Pasivo corriente/pasivo total	9,75%	15,38%	21,24%	13,17%
Pasivo a largo plazo/pasivo total	90,25%	84,62%	78,76%	86,83%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión

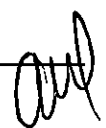
Contrato de Concesión 04 de 2010

Tabla 15. Estructura financiera, Contrato 004 de 2010, SITP 2015-2018

2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 50.303.183.123 13%	ACTIVO CORRIENTE 39.387.383.595 7%	ACTIVO CORRIENTE 33.678.791.595 5%	ACTIVO CORRIENTE 26.958.257.252 4%
ACTIVO NO CORRIENTE 341.837.607.438 87%	ACTIVO NO CORRIENTE 511.622.254.228 93%	ACTIVO NO CORRIENTE 688.997.964.347 95%	ACTIVO NO CORRIENTE 569.420.306.170 96%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 73.971.004.499 19%	PASIVO CORRIENTE 69.595.871.202 13%	PASIVO CORRIENTE 74.100.799.651 10%	PASIVO CORRIENTE 128.352.985.155 22%
PASIVO NO CORRIENTE 298.323.367.498 76%	PASIVO NO CORRIENTE 459.993.824.558 83%	PASIVO NO CORRIENTE 591.943.174.160 82%	PASIVO NO CORRIENTE 403.985.619.928 68%
PATRIMONIO 19.946.418.565 5%	PATRIMONIO 21.420.142.065 4%	PATRIMONIO 56.632.782.232 8%	PATRIMONIO 63.639.958.339 11%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Para los años 2015 al 2018 el activo corriente es menor al pasivo corriente así: en el 2015 el activo corriente representa el 13% del total de activos, el pasivo corriente 19%; en el 2016 el activo corriente es del 7% y el pasivo corriente el 13%; en el 2017 el activo corriente representa 5% del activo y el pasivo corriente el 10%, y en el 2018 pasa del 4 % al 22 %. Por otra parte, el patrimonio en el 2015 pasa del 5% al 4% en el 2016; al 8 % en el 2017 y al 11% en el 2018. El pasivo a largo plazo



pasa del 76% en el 2015 al 83% en el 2016; al 82% en el 2017 hasta llegar al 68% del activo en el 2018.

A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento para el Contrato de Concesión 004 de 2010.

Tabla 16. Indicadores de Endeudamiento Contrato 004 de 2010, SITP 2015-2018

Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	5,09%	3,98%	7,84%	10,68%
Pasivo total/ activo total	94,91%	96,11%	92,16%	89,35%
Pasivo corriente/pasivo total	19,87%	13,14%	11,13%	21,11%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los Concesionarios.

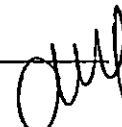
Contrato de Concesión 011 de 2010

Tabla 17. Estructura financiera Contrato de Concesión 011 de 2010, SITP 2015-2018

2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 110.586.562.202 43%	ACTIVO CORRIENTE 14.599.390.007 5%	ACTIVO CORRIENTE 9.359.366.265 3%	ACTIVO CORRIENTE 20.266.800.476 8%
ACTIVO NO CORRIENTE 146.841.528.799 67%	ACTIVO NO CORRIENTE 257.347.384.071 95%	ACTIVO NO CORRIENTE 260.181.249.696 97%	ACTIVO NO CORRIENTE 246.721.911.158 92%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 22.871.938.385 9%	PASIVO CORRIENTE 122.923.251.558 45%	PASIVO CORRIENTE 73.635.226.277 27%	PASIVO CORRIENTE 88.700.593.835 33%
PASIVO NO CORRIENTE 219.086.384.148 85%	PASIVO NO CORRIENTE 182.805.201.204 67%	PASIVO NO CORRIENTE 253.186.665.141 94%	PASIVO NO CORRIENTE 290.352.423.101 109%
PATRIMONIO 15.369.788.469 6%	PATRIMONIO -33.781.678.686 -12%	PATRIMONIO -57.281.275.457 -21%	PATRIMONIO -112.064.305.302 -42%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Para los años 2016 al 2018 el pasivo corriente es menor al pasivo corriente así: en el 2016 el activo corriente representa el 5% del total de activos, el pasivo corriente 45%, en el 2017 el pasivo corriente es el 3% y el pasivo corriente el 27%, el 2018 el



activo corriente representa 8% del activo y el pasivo corriente el 33%. Por otro lado, el patrimonio pasa del 6% en 2015, al -12% en el 2016, -21% en el 2017 y -42% en el 2018. El pasivo a largo plazo se va incrementando años tras año, pasando del 85% en el 2015, baja al 67% en el 2016, y pasa al 94% en el 2017, hasta llegar al 109% del activo en el 2018.

Esto se resume en el alto nivel de endeudamiento que presentan los contratos de concesión que pasó de un endeudamiento total del 94,03% en el año 2015 al 141.97% en el año 2018.

Los principales indicadores de endeudamiento para este contrato de concesión son los siguientes:

Tabla 18. Indicadores de Endeudamiento Contrato 011 de 2010, SITP 2015-2018

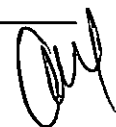
Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	5,97%	-12,42%	-21,25%	-41,97%
Pasivo total/ activo total	94,03%	112,42%	121,25%	141,97%
Pasivo corriente/pasivo total	9,49%	40,21%	22,53%	23,40%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Contratos de Concesión 006 y 007 de 2010

Tabla 19. Estructura financiera Contratos de Concesión 006 y 007 de 2010

2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 42.187.539.017 9%	ACTIVO CORRIENTE 45.318.152.307 10%	ACTIVO CORRIENTE 29.832.333.178 6%	ACTIVO CORRIENTE 38.185.854.193 8%
ACTIVO NO CORRIENTE 420.282.791.128 91%	ACTIVO NO CORRIENTE 418.669.868.973 90%	ACTIVO NO CORRIENTE 450.389.433.596 94%	ACTIVO NO CORRIENTE 434.075.794.538 92%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 60.533.778.954 13%	PASIVO CORRIENTE 69.198.337.205 15%	PASIVO CORRIENTE 38.057.460.382 8%	PASIVO CORRIENTE 52.539.306.343 11%
PASIVO NO CORRIENTE 378.631.484.025 82%	PASIVO NO CORRIENTE 380.985.617.724 82%	PASIVO NO CORRIENTE 482.657.544.282 101%	PASIVO NO CORRIENTE 503.510.200.315 107%
PATRIMONIO 23.305.067.164 5%	PATRIMONIO 13.805.068.351 3%	PATRIMONIO -40.483.237.890 -8%	PATRIMONIO -83.807.857.929 -18%



Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión

Para los años analizados el activo corriente correspondiente al Contrato de Concesión 011 de 2010 es menor al pasivo corriente así: en el 2015 el activo corriente representa el 9% del total de activos, el pasivo corriente 13%; en el 2016 el pasivo corriente es el 10% y el pasivo corriente el 15%; en el 2017 el activo corriente representa 6% del activo y el pasivo corriente el 8%; y en el 2018 pasa del 8 % al 11 %. Por otro lado, el patrimonio en el 2015 pasa del 5% al 3% en el 2016, el -8 % en el 2017 y -18% en el 2018. El pasivo a largo plazo se mantiene en el 82% para el 2015 y 2016; 101% en el 2017 hasta llegar al 107% del activo en el 2018.

Esto se resume en el alto nivel de endeudamiento que presentan los concesionarios que pasó de un endeudamiento total del 94,96% en el año 2015 al 117,75% en el año 2018.

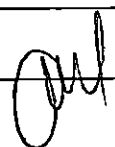
A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento que refuerzan lo anterior.

Tabla 20. Indicadores de Endeudamiento Contratos 006 y 007 de 2010, SITP 2015-2018

Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	5,04%	2,98%	-8,43%	-17,75%
Pasivo total/ activo total	94,96%	97,02%	108,43%	117,75%
Pasivo corriente/pasivo total	13,78%	15,37%	7,31%	9,45%
Pasivo a largo plazo/pasivo total	86,22%	84,63%	92,69%	90,55%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión

De acuerdo con el análisis de los indicadores financieros críticos para el concesionario hasta el 2016, corroboran la solicitud que hizo ante la Superintendencia de Sociedades para que fuera admitida al proceso de reorganización el 30 de marzo de 2017, conforme a los términos conferidos en la Ley 1116 de 2006. Esta solicitud se debe a que el concesionario *"se encuentra en incapacidad de pago por cuanto según los flujos de caja proyectados a un año, no será posible atender de forma completa y oportuna las obligaciones para con sus acreedores. Circunstancia que deriva de múltiples factores dentro de las cuales se destaca la crisis generalizada del sistema de transporte masivo del Distrito Capital, ocasionada principalmente por el déficit tarifarios que lleva a los operadores del sistema a trabajar a pérdida sin que ello pueda tener una solución definitiva en el*



*corto plazo*⁹. El auto señala la memoria explicativa de las causas de las crisis que obedece:

- *Demoras en la implementación de SITP*
- *Prolongación del Servicio de Transporte Público Colectivo.*
- *Imposibilidad de acceder nuevas financiaciones.*
- *Falta de integración de medios de pago y falta de acceso a tarjetas y recargas.*
- *Evasión en el pago del servicio de transporte.*
- *Deficiencias en el diseño operacional del sistema.*
- *Falta de infraestructura asociada al SITP.*
- *Cierre financiero por valor superior a lo previsto por la administración de 49,93%.*
- *Falta de soluciones definitivas por parte del Ente Gestor.*

Contratos de Concesión 008 y 009 de 2010

Tabla 21. Estructura financiera Contratos de Concesión 008 y 009 de 2010

⁹ Auto Superintendencia de Sociedades - Admisión al proceso de reorganización del 30 de marzo de 2017.

2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 192.840.464.689 14%	ACTIVO CORRIENTE 86.238.098.651 6%	ACTIVO CORRIENTE 58.150.186.688 4%	ACTIVO CORRIENTE 56.304.879.529 4%
ACTIVO NO CORRIENTE 1.207.977.358.730 86%	ACTIVO NO CORRIENTE 1.338.270.230.972 94%	ACTIVO NO CORRIENTE 1.434.035.175.439 96%	ACTIVO NO CORRIENTE 1.297.870.791.074 96%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 320.452.766.266 23%	PASIVO CORRIENTE 131.262.802.210 9%	PASIVO CORRIENTE 229.832.092.727 15%	PASIVO CORRIENTE 173.155.817.888 13%
PASIVO NO CORRIENTE 910.433.793.483 65%	PASIVO NO CORRIENTE 1.145.280.217.616 80%	PASIVO NO CORRIENTE 1.120.470.748.941 75%	PASIVO NO CORRIENTE 1.055.208.329.569 78%
PATRIMONIO 169.931.263.580 12%	PATRIMONIO 147.965.309.797 10%	PATRIMONIO 142.882.520.459 10%	PATRIMONIO 125.811.523.146 9%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Para los años 2015 al 2018 el activo corriente es menor al pasivo corriente así: en el 2015 el activo corriente representa el 14% del total de activos, el pasivo corriente 23%, en el 2016 el pasivo corriente es el 6% y el pasivo corriente el 9%, el 2017 el activo corriente representa 4% del activo y el pasivo corriente el 15%, y en el 2018 pasa del 4 % al 13 %.

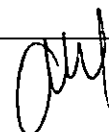
Por otro lado, el patrimonio en el 2015 pasa del 12%, al 10% en el 2016, el 10 % en el 2017 y 9 % en el 2018.

El pasivo a largo plazo pasa del 65% en el 2015, 80% en el 2016, 75% en el 2017 hasta llegar al 78% del activo en el 2018.

A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento que refuerzan lo anterior.

Tabla 22. Indicadores de Endeudamiento Contratos 008 y 009 de 2010, SITP 2015-2018

Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	12,13%	10,39%	9,58%	9,29%
Pasivo total/ activo total	87,87%	89,61%	90,42%	90,71%



Pasivo corriente/pasivo total	26,03%	10,28%	16,96%	14,10%
-------------------------------	--------	--------	--------	--------

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión

Contratos de Concesión 010 de 2010

Tabla 23. Estructura financiera, Contrato 010 de 2010, SITP 2015-2018

2015	2016	2017	2018
DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL ENTRE CORRIENTE Y NO CORRIENTE			
ACTIVO CORRIENTE 44.803.056.188 14%	ACTIVO CORRIENTE 49.221.406.906 16%	ACTIVO CORRIENTE 16.087.373.079 6%	ACTIVO CORRIENTE 25.300.728.253 9%
ACTIVO NO CORRIENTE 271.949.464.438 86%	ACTIVO NO CORRIENTE 254.078.839.681 84%	ACTIVO NO CORRIENTE 256.960.875.139 94%	ACTIVO NO CORRIENTE 241.892.012.312 91%
DISTRIBUCIÓN DEL PASIVO Y PATRIMONIO CON RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIACIÓN			
PASIVO CORRIENTE 43.160.783.995 14%	PASIVO CORRIENTE 74.186.540.610 24%	PASIVO CORRIENTE 78.423.122.577 29%	PASIVO CORRIENTE 14.088.721.705 5%
PASIVO NO CORRIENTE 236.052.672.638 75%	PASIVO NO CORRIENTE 218.680.106.893 72%	PASIVO NO CORRIENTE 216.361.932.545 79%	PASIVO NO CORRIENTE 286.054.478.116 107%
PATRIMONIO 37.539.163.991 12%	PATRIMONIO 10.433.599.084 3%	PATRIMONIO -21.736.806.904 -8%	PATRIMONIO -32.950.461.256 -12%

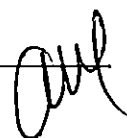
Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Para los años 2016 al 2017 el pasivo corriente es menor al pasivo corriente así: en el 2016 el activo corriente representa el 16% del total de activos, el pasivo corriente 24%, en el 2017 el pasivo corriente es el 6% y el pasivo corriente el 29. Por otro lado, el patrimonio en el 2015 pasa del 12%, al 3% en el 2016, el -8 % en el 2017 y 12 % en el 2018. El pasivo a largo plazo pasa del 75% en el 2015, 72% en el 2016, 79% en el 2017 hasta llegar al 107%% del activo en el 2018.

Esto se resume en el alto nivel de endeudamiento que presentan los concesionarios que pasó de un endeudamiento total del 88,15% en el año 2015 al 112.33% en el año 2018.

A continuación, se presentan los principales indicadores de endeudamiento que refuerzan lo anterior.

Tabla 24. Indicadores de Endeudamiento Contratos 010 de 2010, SITP 2015-2018



Indicador	2015	2016	2017	2018
Pasivo/Activo total	11,85%	3,44%	-7,96%	-12,33%
Pasivo total/ activo total	88,15%	96,56%	107,96%	112,33%
Pasivo corriente/pasivo total	15,46%	25,33%	26,60%	4,69%

Fuente: Elaboración CGR con base en los Estados Financieros de los contratos de concesión.

Del análisis de la respuesta, se evidencia que la entidad no tomó acciones efectivas y oportunas frente a la situación planteada en el hallazgo con el fin para la operatividad financiera del sistema.

Hallazgo 3. Vigilancia y Control - Ingresos Operacionales- Administrativo.

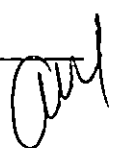
Según la verificación y revisión de la información relacionada con los ingresos generados por la operación ni efectuó las respectivas conciliaciones de la información relacionada con los Contratos de Concesión 01 al 4 y 06 al 011 de 2010, se estableció que existen diferencias entre los ingresos operacionales registrados en los estados financieros de los contratos de concesión para los periodos 2015 a 2018 con las remuneraciones que les cancela TMSA en el mismo periodo (tabla 27) por \$9.560.8 millones de los cuales los más representativos son : los Contratos 06 y 07 de 2010 por \$14.867.9 millones, para los Contratos 01 y 02 de 2010 \$9.933 millones, y los Contratos 08 y 09 de 2010 \$6.865.8 millones.

Tabla 25 Ingresos Operacionales Contratos de Concesión SITP 2015 a 2018

Numero de Contrato de Concesion	ONCESION	2016	2017	2018	TOTAL
Contratos de Concesion 06 y 07 de 2010	222.464.139.000	260.028.267.000	246.758.282.000	238.464.223.000	967.714.911.000
Contratos de Concesion 011 de 2010	101.844.836.548	123.487.675.745	111.695.606.039	91.587.463.904	428.615.582.235
Contratos de Concesion 08 y 09 de 2010	466.689.126.562	531.087.640.176	543.309.489.210	530.406.175.802	2.071.492.431.750
Contratos de Concesion 01 y 02 de 2010	103.577.280.235	127.020.304.101	138.820.401.635	148.587.999.995	518.005.985.966
Contratos de Concesion 010 de 2010	103.277.355.905	112.510.604.736	117.166.302.123	127.120.078.388	460.074.341.152
Contratos de Concesion 03 de 2010	195.448.177.431	247.943.853.714	264.884.367.121	279.856.800.361	988.133.198.627
Contratos de Concesion 04 de 2010	177.620.944.750	203.524.801.757	217.267.088.927	226.393.781.024	824.806.616.457
TOTAL	1.370.921.860.430	1.605.603.147.229	1.639.901.537.055	1.642.416.522.474	6.258.843.067.188

Fuente: Información tomada de los estados financieros suministrados por TMSA. Cifras en pesos corrientes.

Tabla 26 Remuneración a los contratos de concesión



Numero de Contrato de Concesion	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Contratos de Concesion 06 y 07 de 2010	220.248.971.617	258.178.794.320	246.436.512.853	227.982.695.966	952.846.974.757
Contratos de Concesion 011 de 2010	100.765.586.505	124.685.882.213	111.704.977.537	94.893.601.982	432.050.048.237
Contratos de Concesion 08 y 09 de 2010	460.074.291.905	536.671.749.287	553.177.226.430	528.434.782.607	2.078.358.050.229
Contratos de Concesion 01 y 02 de 2010	99.176.905.869	126.891.210.494	151.302.373.803	150.568.555.370	527.939.045.535
Contratos de Concesion 010 de 2010	101.770.264.252	113.499.724.073	116.544.119.573	126.216.733.573	458.030.841.470
Contratos de Concesion 03 de 2010	191.085.674.258	248.279.250.405	264.597.664.985	287.877.569.076	991.840.158.724
Contratos de Concesion 04 de 2010	175.511.747.507	205.362.980.971	220.936.674.891	225.527.304.105	827.338.707.475
TOTAL	1.348.633.441.912	1.613.569.591.762	1.664.699.550.073	1.641.501.242.679	6.268.403.826.426

Fuente: Información Suministrada por TMSA

Tabla 27 Diferencias entre Ingresos estados financieros contratos de concesión y remuneración pagada TMSA.

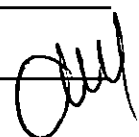
Numero de Contrato de Concesion	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Contratos de Concesion 06 y 07 de 2010	-2.215.167.383	-1.849.472.680	-321.769.147	-10.481.527.034	-14.867.936.243
Contratos de Concesion 011 de 2010	-1.079.250.043	1.198.206.468	9.371.498	3.306.138.078	3.434.466.002
Contratos de Concesion 08 y 09 de 2010	-6.614.834.657	5.584.109.111	9.867.737.220	-1.971.393.195	6.865.618.478
Contratos de Concesion 01 y 02 de 2010	-4.400.374.366	-129.093.607	12.481.972.168	1.980.555.375	9.933.059.569
Contratos de Concesion 010 de 2010	-1.507.091.653	989.119.337	-622.182.550	-903.344.815	-2.043.499.682
Contratos de Concesion 03 de 2010	-4.362.503.173	335.396.691	-286.702.136	8.020.768.715	3.706.960.097
Contratos de Concesion 04 de 2010	-2.109.197.242	1.838.179.214	3.669.585.964	-866.476.919	2.532.091.017
TOTAL	-22.288.418.518	7.966.444.534	24.798.013.017	-915.279.795	9.560.759.238

Fuente: Cálculos CGR con Información suministrada por TMSA

La situación anteriormente presentada evidencia que TMSA no realizó el control y vigilancia efectiva que permitiera la verificación y consistencia de las cifras, lo que ocasionó incertidumbre en los ingresos registrados en los Estados Financieros de los contratos de Concesión.

Adicionalmente, la información de los ingresos reportada en los Estados Financieros de los contratos de Concesión fue contrastada con la información de los ingresos de operación entregados por parte de las fiduciarias, (En la Información de las Fiduciarias no se suministró por parte TMSA, el periodo de enero a mayo de 2017 del Contrato de Concesión 08 de 2010 y el mes de enero de 2016 del Contrato de Concesión 03 de 2010, solicitados mediante oficio AEF-SITP-006 de 2019) , presentando una diferencia consolidada para el mismo periodo 2015 a 2018 de \$119.206.687.328.

Tabla 28: Ingresos registrados por recaudo de operaciones según información suministrada por las Fiduciarias, vigencias 2015 a 2018



Numero de Contrato de Concesion	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Contratos de Concesion 06 y 07 de 2010	211.658.349.028	254.819.202.717	198.270.241.959	215.083.415.642	879.831.209.346
Contratos de Concesion 011 de 2010	96.412.970.178	120.290.878.381	110.411.723.415	94.891.966.355	422.007.538.329
Contratos de Concesion 08 y 09 de 2010	459.220.169.953	531.613.190.890	559.165.673.708	440.218.620.595	1.990.217.655.146
Contratos de Concesion 01 y 02 de 2010	101.319.778.247	118.597.117.929	136.976.918.941	142.525.230.617	499.419.045.733
Contratos de Concesion 010 de 2010	98.031.206.713	119.644.616.498	116.544.119.574	126.215.098.246	460.435.041.031
Contratos de Concesion 03 de 2010	186.486.862.239	207.291.507.475	276.919.480.149	291.887.842.371	962.585.692.234
Contratos de Concesion 04 de 2010	205.868.876.422	227.171.206.754	221.604.266.426	225.525.668.774	880.170.018.376
TOTAL	1.358.998.212.780	1.579.427.720.643	1.619.892.424.172	1.536.347.842.600	6.094.666.200.195

Fuente: Información de las Fiduciarias suministrada por TMSA, vigencias 2015 al 2018. (cifras expresadas en pesos)

Tabla 29: Diferencias entre ingresos reportados en los Estados Financieros de los contratos de concesión e Ingresos reportados en la Fiducias de los contratos de concesión, vigencias 2015 al 2018

Numero de Contrato de Concesion	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Contratos de Concesion 06 y 07 de 2010	4.324.830.904	-5.328.474.641	36.039.352.833	7.877.812.893	42.913.521.989
Contratos de Concesion 011 de 2010	5.431.866.370	3.196.797.364	1.283.882.624	-3.304.502.451	6.608.043.906
Contratos de Concesion 08 y 09 de 2010	7.468.956.609	-525.550.714	-15.856.184.498	90.187.555.207	81.274.776.604
Contratos de Concesion 01 y 02 de 2010	2.257.501.988	8.423.186.172	1.843.482.694	6.062.769.378	18.586.940.233
Contratos de Concesion 010 de 2010	5.246.149.192	-7.134.011.762	622.182.549	904.980.142	-360.699.879
Contratos de Concesion 03 de 2010	8.961.315.192	40.652.346.239	-12.035.113.028	-12.031.042.010	25.547.506.393
Contratos de Concesion 04 de 2010	-28.247.931.672	-23.646.404.997	-4.337.177.499	868.112.250	-55.363.401.919
TOTAL	5.442.688.582	15.637.887.661	7.560.425.675	90.565.685.409	119.206.687.328

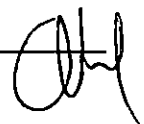
Fuente: Cálculos CGR con Información suministrada por TMSA. Cifras expresadas en pesos.

TRANSMILENIO SA., en su respuesta manifiesta:

En lo relacionado con las diferencias entre los ingresos operacionales registrados en los estados financieros de los concesionarios para los periodos 2015 a 2018, con las remuneraciones que les cancela TMSA. la entidad manifiesta en su respuesta lo siguiente : “es importante resaltar que el Ente de Control tuvo en cuenta dentro de sus cálculos la deducción hecha por (...) denominada “ingreso recibido para terceros”, cálculo que genera un error dado que el objetivo del análisis es comparar los ingresos remunerados versus los ingresos percibidos por el concesionario y la deducción del “ingreso recibido para terceros” se realiza de los ingresos recibidos directamente de la ejecución de los contratos de Concesión 006 de 2010 y 007 de 2010.

De igual manera indica algunas razones de las diferencias “En primer lugar, es preciso aclarar los periodos de tiempo que son incluidos para cada año de remuneración neta:

- 2015: a partir del 22 de diciembre de 2014 al 20 de diciembre de 2015
- 2016: a partir del 21 de diciembre de 2015 al 25 de diciembre de 2016
- 2017: a partir del 26 de diciembre de 2016 al 24 de diciembre de 2017



- 2018: a partir del 25 de diciembre de 2017 al 23 de diciembre de 2018

Esta remuneración neta incluye la remuneración bruta, los descuentos o devoluciones por desincentivos, ajustes (positivos o negativos), descuentos por factor de calidad, arrendamientos e inyecciones de liquidez que no se hayan incluido en la remuneración semanal, más no contemplaba los pagos por accesibilidad.

Así mismo, el concesionario puede realizar la acusación del ingreso de acuerdo con la fecha de prestación del servicio, es decir que el concesionario por política contable y cierre anual reconozca el ingreso en la vigencia correspondiente (1 de enero a 31 de diciembre), mientras que la fiducia reconoce en sus informes los valores efectivamente girados por TRANSMILENIO S.A (...)"

En lo relacionado con las diferencias entre ingresos reportados en los Estados Financieros de los contratos de concesión e Ingresos reportados en la Fiducias de los contratos de concesión, vigencias 2015 al 2018, la entidad manifiesta en su respuesta lo siguiente: - Frente a las diferencias señaladas por el Ente de Control respecto a los ingresos reportados en los Estados Financieros de los contratos de concesión e ingresos reportados en las Fiducias de los contratos de concesión, para las vigencias 2015-2018 se aclara lo siguiente: La cláusula 53. CONDICIONES PARA LA DISPOSICIÓN DE RECURSOS DEL FONDO PRINCIPAL, señala que el pago a cada uno de los contratos de concesión del sistema se realizará periódicamente, los días jueves de cada semana, remunerando la operación realizada durante la semana inmediatamente anterior, entendida por semana, el periodo comprendido entre el lunes y el domingo. En caso de que el día jueves sea festivo, el pago se realizará el siguiente día hábil.

De acuerdo con lo anterior, se aclara que los ingresos reportados en los Estados financieros son reconocidos por causación según su política contable, mientras que la fiducia reconoce los ingresos efectivamente liquidados por TRANSMILENIO S.A., incluida la remuneración bruta, los ajustes que aumentan o disminuyen dicho valor y las cuentas de cobro presentadas por los contratos de concesión.

Adicional a lo anterior, los ingresos que reporta la fiducia se encuentran compuestos por: Ingresos por operación, ingresos por capitalización, otros ingresos, rendimientos, etc. Ingresos que, para efectos de reconocimiento o contabilización, son distribuidos en diferentes rubros de los estados financieros del Concesionario, por lo anterior, se pueden generar diferencias entre los ingresos operacionales reportados por el Concesionario en sus Estados Financieros y los ingresos/aportes reportados por la Fiduciaria.



En su respuesta a la observación la entidad no aportó conciliaciones ni soportes, que expliquen y detallen las diferencias presentadas, ni la información faltante de las Fiduciarias.

Hallazgo 4. Estabilización Tarifaria del Sistema de Transporte Público – SITP – Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En las atribuciones de vigilancia que ejerce TRANSMILENIO a los recursos del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, determina dentro de los Contratos de Concesión de Operación 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10 y 11 de 2010, en la cláusula 52, que *“la totalidad de los flujos de dinero producidos por la explotación de la actividad de transporte masivo de pasajeros en el Sistema Integrado de Transporte público de Bogotá – SITP, y de los aportes de recursos públicos en caso de presentarse, ingresarán el Patrimonio Autónomo del Sistema, constituido por 5 fondos entre los cuales figura el Fondo de Estabilidad Tarifaria – FET”*

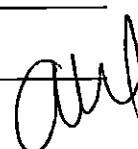
A la vez se fijan las condiciones para la disposición de recursos de este fondo - FET, en la cláusula 54.2 así: “Los recursos acumulados en este fondo únicamente se emplearán para diferir en el tiempo el incremento en la tarifa al usuario del sistema cubriendo la diferencia positiva entre lo que debe remunerarse a los agentes del SITP y los ingresos recaudados correspondientes a las validaciones de entrada al SITP”

Del manejo efectuado en este fondo se observa que, los recursos utilizados para complementar el pago de los costos del sistema zonal, desde la vigencia 2012 a 2018, representan en promedio el 48% del total de los costos del sistema, que ascienden a \$5.534.478 millones, acumulando un déficit a 31 de diciembre de 2018 de \$2.633.657 millones (Tabla 30).

Tabla 30. Costos del SITP Zonal 2012-2018

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	%
INGRESO	\$ 938	\$ 55.335	\$ 265.252	\$ 497.125	\$ 678.728	\$ 709.211	\$ 694.232		
ZONAL	\$ 938	\$ 55.335	\$ 265.252	\$ 497.125	\$ 678.728	\$ 709.211	\$ 694.232	\$ 2.900.821	52%
DEFICIT	-\$ 2.947	-\$ 162.406	-\$ 398.898	-\$ 460.191	-\$ 556.043	-\$ 547.874	-\$ 505.298		
ZONAL	-\$ 2.947	-\$ 162.406	-\$ 398.898	-\$ 460.191	-\$ 556.043	-\$ 547.874	-\$ 505.298	\$ 2.633.657	48%
COSTO	\$ 3.885	\$ 217.740	\$ 664.149	\$ 957.316	\$ 1.234.771	\$ 1.257.085	\$ 1.199.531		
ZONAL	\$ 3.885	\$ 217.740	\$ 664.149	\$ 957.316	\$ 1.234.771	\$ 1.257.085	\$ 1.199.531	\$ 5.534.478	100%

Fuente: Información suministrada por Transmilenio



Dentro de las causales que dan origen a la insostenibilidad del sistema, entre otras, se encuentran la relacionada con la implementación del diseño operacional, la cual, de acuerdo con los cronogramas iniciales para cada contrato de concesión, estaba prevista para la entrega de la flota a febrero de 2013, sin embargo, Transmilenio como Ente Gestor, mediante otrosíes, aprobó el desplazamiento de las actividades de entrega de flota, hasta el 31 de diciembre de 2014¹⁰, fecha en la cual no se dio cumplimiento; con base en la información suministrada por Transmilenio se determina un avance del 71.5% (Relación entre el número de buses contractualmente establecidos en el anexo 2 de los contratos de operación y lo ejecutado: 7516/10513)¹¹.

El diseño operacional, cuyo cronograma se desplazó en varias ocasiones, refleja a 31 de diciembre de 2018, un avance del 72.9% de acuerdo con lo mencionado en el Informe de Gestión de Transmilenio 2018.

Lo anterior, a pesar de lo contemplado en la cláusula 17.2 de los contratos de concesión¹² y que limitan medir la efectividad del sistema.

Además, otra de las causales observada por la CGR es que, con recursos del FET se realizaron desembolsos por aproximadamente \$32.081.1 millones, que corresponden a pagos de laudos arbitrales fallados en contra de Transmilenio¹³ lo cual no es concordante con lo establecido en la cláusula 54.2 de los contratos de concesión de operación, en la cual se fija la disposición de estos recursos.

Con las acciones inefectivas por parte del ente gestor para asegurar un manejo eficiente de los recursos del FET, debilita financieramente el sistema.

Con lo identificado, presuntamente no se dio aplicación por parte de Transmilenio, de los principios de costeabilidad, equilibrio y sostenibilidad¹⁴ establecidos en la

¹⁰ Cronograma versión 17 enviado mediante oficio 2014EE13643, en el cual nos informaban que el plan de implementación se finalizaba el 30 de abril de 2014. - Cronograma versión 18 enviado el 20 de mayo de 2014, cuya fecha de finalización fue modificada para el 31 de agosto de 2014.³¹

¹¹ Fuente Resumen de gradualidad de entrada de flota al SITP, Transmilenio

¹² Poner a disposición del SITP, la flota en las condiciones del contrato y el Manual de operaciones

¹³ Laudo arbitral de noviembre 30/2018 contrato 011 de 2010, Laudo arbitral de diciembre 20/2018 contrato 006 y 007 de 2010, Laudo abril 30/2019 contrato 04 de 2010, Laudo 7 de diciembre de 2016 contrato 001 de 2011

¹⁴ Contratos de concesión, CLÁUSULA 44. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MARCO ECONÓMICO DEL CONTRATO

El marco económico del presente Contrato, la interpretación de las cláusulas que lo regulan, y el ejercicio de las facultades, obligaciones y derechos que se confieren a cada una de las partes, se orientará al cumplimiento de los siguientes principios:





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cláusula 44 de los contratos de concesión, el artículo 5 del Decreto Distrital 309 de 2009, objetivos del Sistema Integrado de Transporte Público el cual contempla que, los *"Objetivos del Sistema Integrado del Transporte Público"* entre los cuales se encuentran *"(...) 1. Mejorar la cobertura del servicio de transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad", "3. Racionalizar la oferta de servicios de transporte público", "5. Modernizar la flota vehicular de transporte público", "6. Establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados, que facilite el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a la demanda de pasajeros", y "7. Integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que permita: La conectividad; la consolidación de la información; la gestión de recaudo, de los centros de control y de la información y servicio al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público"* y el Decreto 383 de 2019 modificado por el Decreto 686 de 2019 que ratificó la finalidad del Fondo de Estabilización Tarifaria y a la cláusula 54.2 de los correspondientes contratos de concesión. Por tanto, el hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

La Entidad en su respuesta manifiesta lo siguiente: *"(...)en procura de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, el día treinta (30) de septiembre de 2016, el Ministerio de Transporté, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación (en adelante, las "Autoridades Competentes"), dirigieron una circular denominada "Circular Conjunta – Sostenibilidad de los Sistemas de Transporte Masivo, Integrado y Estratégico núm. 2016010404321" (en adelante, la "Circular Conjunta") a los alcaldes municipales y a los entes gestores de dichos sistemas, por medio de la cual promulgaron una serie de directrices que tienen como norte la "continuidad", "sostenibilidad", "acceso y calidad del servicio público de transporte terrestre de pasajeros" brindado por estos*

-
- Costeabilidad: El modelo tarifario del SITP considerará la capacidad de pago promedio de los usuarios.
 - Equilibrio: La Tarifa Técnica del SITP reflejará permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación y garantizará la eficiencia del Sistema.
 - Sostenibilidad: El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados. En todo caso, el diseño tarifario deberá permitir remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio.
 - Integración: El diseño tarifario del SITP integrará los costos de los servicios que se incorporen al Sistema Integrado de Transporte Público en la ciudad de Bogotá o. E., y estará abierto a su integración con sistemas de transporte de pasajeros intermunicipales.
 - Tarifas para poblaciones específicas: El diseño tarifario estará abierto a la implementación de tarifas para grupos poblacionales específicos, siempre y cuando no se perjudique a los usuarios del servicio y la sostenibilidad financiera del sistema, caso contrario se deberá garantizar una fuente presupuesto independiente de los ingresos corrientes del SITP.

sistemas (...) En conclusión, se tiene que la Sostenibilidad de los sistemas de transporte hace referencia a la necesidad de que las ciudades contemplen fuentes adicionales al recaudo de pasajes para pagar las tarifas técnicas de operación de los Sistemas”.

Analizada la respuesta de la Entidad se concluye que tanto el principio de sostenibilidad, como la constitución y destinación del FET, se establecieron desde el inicio del sistema y la destinación de los recursos no ha tenido variación.

Es importante resaltar que los hechos descritos en el presente hallazgo están referidos al déficit financiero del sistema zonal, ocasionado por debilidades en implementación e integración del sistema; que ha ido aumentando, sin que se tomen medidas efectivas para reducir este déficit y optimizar el servicio de Transporte, tal como se concibió desde la expedición del Decreto 309 de 2009.

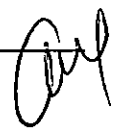
Hallazgo 5. Entrega de patios o terminales zonales y kilómetros en vacío. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Con relación a los “Terminales Zonales”¹⁵, en los Contratos de Concesión¹⁶ 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10 y 11 de 2010, suscritos en el marco de la Licitación TMSA – LP 04 de 2009, se estableció en la “Cláusula 14. Etapa de Transición.

*Durante los cinco (5) primeros años de la concesión, contados a partir de la adjudicación del contrato, se autoriza un periodo de transición para la operación de terminales zonales de carácter temporal, los cuales además de los requisitos exigidos por Transmilenio S.A, en sus manuales de operación, deberán cumplir con los requisitos relacionados con la normatividad urbana que defina la Secretaría Distrital de Planeación para su incorporación urbanística legal, exclusivamente en esta etapa.
(...)*

¹⁵ Definición que contienen los contratos de concesión “Terminales Zonales o Patios Zonales: Áreas de parqueo de los vehículos que conforman la Flota que se encuentra al servicio de la Operación Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá – SITP de responsabilidad del CONCESIONARIO, las cuales deben cumplir con las disposiciones vigentes en materia de espacio público, normativa urbana y disposiciones ambientales nacionales y distritales. En estas áreas se puede incluir el desarrollo de actividades relacionadas con el mantenimiento de la Flota. En estas áreas además del desarrollo de actividades complementarias y conexas a la operación del transporte se podrá incorporar actividades de comercio, servicios y dotacional que la Secretaría Distrital de Planeación defina como uso compatible a la actividad principal.”

¹⁶ Para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP zonal.



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. (...) (Subrayado de la CGR)

Con fundamento en la solicitud de la CGR, Transmilenio informó¹⁷ que, con ocasión de los Tribunales de Arbitraje convocados por los concesionarios de operación del sistema, existieron condenas por concepto de "Kilómetros en Vacío"¹⁸. La CGR evidenció que, en el 2018, producto del trámite arbitral, se proferieron dos (2) laudos condenatorios por los "kilómetros en vacío" que debieron recorrer los buses de los concesionarios debido a la inoperancia de los terminales zonales. Los tribunales condenaron a TRANSMILENIO al pago de los siguientes conceptos:

- Mediante decisión¹⁹ del 30 de noviembre de 2018 el Tribunal condenó a TRANSMILENIO S.A. al pago de una suma de dinero a título de "kilómetros en vacío" los cuales fueron transitados entre la fase comprendida durante el 3 de noviembre de 2015 al 30 de junio de 2017.

- Asimismo, el 20 de diciembre de 2018 el Tribunal de Arbitraje²⁰ determinó que debía reconocer de manera parcial a favor del Concesionario una suma de dinero por el concepto que había sido entregado en el mes inmediatamente anterior al concesionario y de los cuales habían sido recorridos en el período comprendido entre el 3 de noviembre de 2015 al 30 de junio de 2017

Como se concluye de lo indicado, el Distrito se obligó a entregar en un término máximo de cinco (5) años contados a partir del inicio de la concesión, los llamados

¹⁷ Con Oficio 2019ER37073 de noviembre 7 de 2019.

¹⁸ Definición tomada de los contratos de Concesión: "Kilómetros en vacío: Es el número de kilómetros recorridos por un autobús, sin pasajeros, necesarios para cumplir con las órdenes de servicio de transporte de pasajeros definidas en el Programa de Servicio de Operación". Los contratos también registran la definición de Kilómetros en servicio en los siguientes términos: Es el número de kilómetros programados y efectivamente recorridos por el CONCESIONARIO para la prestación del servicio de transporte de pasajeros, los cuales serán considerados en el cálculo de la remuneración de los concesionarios de transporte.

¹⁹ CONVOCANTE: Concesionario Contrato de concesión 011 de 2010

CONVOCADO: Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.

FECHA DEL LAUDO: 30 de noviembre de 2018.

²⁰ CONVOCANTE: Concesionarios Contratos de Concesión 06 y 07 de 2010

CONVOCADO: Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. FECHA DEL LAUDO: 20 de diciembre de 2018.

terminales zonales. Este término fue pactado como un período de transición que en todos los casos no se cumplió.

En la Nota 2 de la cláusula 14.1 de los contratos de concesión referidos se indica *"Finalizado el tercer año de la concesión, contado a partir de la firma del Contrato el Distrito informará al CONCESIONARIO si se amplía o no la etapa de transición."* No obstante, solo se informó por parte de TMSA del uso de esta facultad de ampliación cuando el término de cinco (5) años estaba a punto de cumplirse, a través de las comunicaciones que se referencia en la tabla siguiente.

Tabla 31. Oficios enviados por Transmilenio a los concesionarios

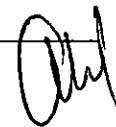
Nº CONTRATO	ZONA	OFICIO ENVIADO POR TRANSMILENIO S.A.
01	Calle 80	2015EE21636
02	Tintal	2015EE21624
03	Bosa	2015EE21625
04	Engativá	2015EE21626
06	Suba Oriental	2015EE21628
07	Kennedy	2015EE21629
08	San Cristóbal	2015EE21630
09	Usaquén	2015EE21631
010	Ciudad Bolívar	2015EE21632
011	Usme	2015EE21633

Fuente. Información suministrada por Transmilenio.

De acuerdo con la citada nota 2 de la cláusula 14.1, *"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."*

La CGR observa que el Distrito no adelantó, en su debido momento, los estudios técnicos, financieros y legales de los que estipula la misma cláusula. Con la expedición del Decreto Distrital 305 de julio 29 de 2015 se anunció²¹ el inicio de las obras que constituyen motivos de utilidad pública, consistentes en la adecuación y puesta en funcionamiento de terminales de ruta y patios del SITP.

²¹ 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 – y declara la existencia de condiciones de urgencia por motivos de utilidad pública para la adquisición de inmuebles.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TRANSMILENIO informó de la ampliación a los concesionarios, sin establecer el término de esta, contribuyendo así con la situación identificada, dejando en incertidumbre la ejecución de las concesiones respecto a la referida obligación.

Respecto a las interventorías de los contratos de concesión²² es importante anotar que la CGR mediante oficio AEF-SITP-011-2019, solicitó a TMSA todos aquellos pronunciamientos que la interventoría y/o supervisión efectuaron respecto del cumplimiento por parte del auditado de las obligaciones pactadas en la cláusula 14.1. precisando si se realizaron observaciones concernientes al término de 5 años allí establecido. Sobre lo solicitado, la entidad manifestó²³ que: *“...la interventoría tiene como enfoque el seguimiento a las obligaciones de los concesionarios relacionadas con el cumplimiento de las condiciones para adecuación de los patios transitorios, en lo que tiene que ver con el estado y condición de la superficie de rodadura, baterías sanitarias, accesos al patio, cerramientos, capacidad del patio, entre otras, comoquiera que los contratos de concesión establecieron que los concesionarios debían adelantar las adecuaciones físicas a los predios en donde se localizan los terminales y equipamientos de transporte que serían utilizados por el SITP. (...) En este sentido, considerando la prórroga de la etapa de transición y el enfoque de seguimiento de la cláusula 14 de la interventoría orientado hacia el cumplimiento de la normatividad urbana e infraestructura, informamos que en los informes de seguimiento no se tienen observaciones al período de transición diferentes a los mencionados anteriormente.”*

Por la no **entrega de patios o terminales zonales**, los laudos mencionados declararon que la “Empresa de Transporte del Tercermilenio TRANSMILENIO S.A.” está obligada a soportar las consecuencias económicas que genera para el respectivo concesionario afectado, la no entrega de los patios o terminales zonales a partir de la finalización de la Etapa de Transición contractualmente prevista. Con base en dichas declaraciones, Transmilenio expidió las Resoluciones 375 y 545 de 2019 por medio de las cuales se ordena la liquidación y pago por \$14.062'167.948 (monto que incluye Indexación e intereses; intereses por \$163.852.505 correspondientes al Laudo Arbitral de 20/12/2018 Contratos 06 y 07 de 2010, pago

²² Dentro de los contratos de interventorías, se encuentran el Contrato 350 de 2015 y el 290 de junio 20 de 2017, este último por \$18.508.5 millones y con un plazo de 9 meses o hasta el agotamiento de los recursos destinados del presupuestos oficial, con el objeto de realizar interventoría a los contratos de concesión de transporte masivo en sus diferentes componentes que incluye pero no se limita: Componente Troncal Fase 1, 2 y 3 en las áreas técnicas, operativas, seguridad, ambiental, financiera y legal. Componente Zonal y de Alimentación en las áreas técnicas, operativas, seguridad ambiental, financiera y legal.

²³ Oficio con Radicado No. 2019-80101-CI-26928 suscrito por el Subgerente General de TMSA.

total que se detalla en la tabla 32). Es pertinente, anotar, que la fuente de los recursos para sufragar estos pagos, según lo dispuesto en las citadas resoluciones, fue con cargo a recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET)²⁴, además, que el concepto de kilómetros en vacío no hace parte de la tarifa establecida en la cláusula 64 de los Contratos 06, 07 y 011 de 2010.

Tabla 32. Monto condena, por concepto de kilómetros en vacío en el marco de la Licitación TMSA – LP 04 de 2009 para la vigencia comprendida entre 2015 y 2018. TRANSMILENIO S.A

No. De Contrato	Kilómetros en vacío reconocidos	Indexación	Total
06 y 07 de 2010	9.026.806.583	325.402.399	9.352.208.982
011 de 2010	4.549.185.852	160.773.114	4.709.958.966
TOTALES			\$14062'167.948

Fuente. Información suministrada por TMSA Oficio con Radicado 2019EE19787 de noviembre 13 de 2019 suscrito por la Subgerente General de TMSA.

Así las cosas, la deficiente gestión relacionada con la entrega de los patios o terminales zonales, hecho que persiste a diciembre 31 de 2018, denota debilidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los Contratos 06, 07 y 011 de 2010.

Lo anterior afectó la sostenibilidad del sistema, toda vez que fueron utilizados recursos del FET para cubrir dichos conceptos, situación que disminuyó los recursos públicos que deberían destinarse al servicio público transporte masivo de pasajeros. Al respecto, TRANSMILENIO S.A. informó a la CGR que las condenas en contra de la entidad ya fueron canceladas, lo cual soportó con las órdenes de pago que adjuntó. Sobre este pago también se pudo establecer que a la fecha²⁵ la entidad realizó los respectivos comités de conciliación²⁶ para analizar la posibilidad de activar el medio de control de repetición, concluyendo que este no era procedente.

²⁴ Excepto el pago por \$163'852.505 correspondientes a intereses pendientes del Laudo Arbitral de 20 de diciembre de 2018 (CONVOCANTE: Concesionarios Contratos de Concesión 06 y 07 de 2010), los cuales fueron soportados con recursos de TMSA.

²⁵ Noviembre de 2019.

²⁶

- Laudo de 30 de noviembre de 2018 (Convocante: Contrato 011 de 2010). El Comité de conciliación en sesión ordinaria 269 del 30 de agosto de 2019, acogió la recomendación del apoderado en cuanto a NO INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN.
- Laudo Arbitral de 20 de diciembre de 2018 (Convocante: Contratos 06 y 07 de 2010). El Comité de conciliación en sesión ordinaria No.274 del 11 de octubre de 2019, acogió la recomendación del apoderado en cuanto a NO INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sobre Kilómetros en Vacío, algunos Tribunales Arbitrales establecieron que TRANSMILENIO S.A debía ser condenado por los daños causados, obligándose a pagar las consecuencias económicas que generó la no entrega, dentro del término pactado, de los patios o terminales zonales. Este monto sumado, incluida indexación e intereses, correspondió²⁷ a \$14.062'167.948, por concepto del reconocimiento de los valores otorgados de acuerdo con los kilómetros programados y efectivamente recorridos sin pasajeros²⁸.

Con lo identificado, se evidencia una inoportuna gestión en la toma de decisiones con relación a la entrega de patios o terminales zonales, presuntamente desconociendo los artículos 8 y 19 del Decreto 309 de 2009, Decreto Distrital 319 y artículo primero del Decreto 486 de 2006, artículos 209²⁹ de la Constitución Nacional, artículos 3, 4, numeral 4 y 5 del artículo 25, numeral 1 del artículo 26 y artículo 27 de la Ley 80 de 1993, numeral primero del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 vigente para la época y del numeral 3.3 de la cláusula tercera y numeral 14.1 de la cláusula catorce³⁰, cláusula 54.2 de los Contratos 04, 06, 07 y 011 de 2010, suscritos en el marco de la Licitación TMSA – LP 04 de 2009. En consecuencia, el hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

En su respuesta³¹ la entidad expresa: *“La observación de la CGR se basa en la información suministrada por la entidad en relación con el pago de kilómetros en vacío a los concesionarios del Sistema, sin embargo, la trazabilidad de las actuaciones en sede administrativa, contractual y arbitral dan cuenta que TRANSMILENIO S.A. ha realizado las gestiones pertinentes en procura de la entrega de patios definitivos y el reconocimiento de kilómetros en vacío”.*

²⁷ Oficio de TMSA con Radicado 2019EE19787 de noviembre 13 de 2019 suscrito por la Subgerente General de TMSA.

²⁸ En la Resolución 545 de junio 13 de 2019 se indica que en la Resolución 903 de 2018, modificada por la Resolución 918 de 2018 se estableció que se debía descontar la suma de \$9.352'208.982 de los recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria - FET para llevar a cabo el pago del laudo de diciembre 20 de 2018.

En la resolución 375 de 29 de abril de 2019 determina que la Resolución 903 de 2018 modificada por la Resolución 918 de 2018 estableció que se debía descontar la suma de (\$14.577.952.515) de los recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) para llevar a cabo el pago de dicho laudo. Que, de conformidad con lo anterior, TRANSMILENIO S.A. cuenta con recursos en el Presupuesto General de Gastos de la Vigencia 2018 para sufragar el pago ordenada en el Laudo Arbitral del 30 de noviembre de 2018 precitado con cargo a los recursos del FET descontados mediante las Resoluciones No 903 y 918 del 2018 por valor de (\$14.577.952.515).

La resolución 493 de mayo 22 de 2019 determina que TMSA cuenta con los recursos en el presupuesto general de gastos de la vigencia 2019 para sufragar el pago de las condenas de acuerdo a lo ordenado en el laudo de abril 30 de 2019 precitado con cargo al rubro Estabilización Tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por TMSA de acuerdo con el certificado de disponibilidad presupuestal 2460 de mayo 20 de 2019 por valor de \$10.638'264.922.

²⁹ Afectando los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en este artículo.

³⁰ Modificada por la cláusula tercera del Otrósí 2 al contrato 011 de 2010.

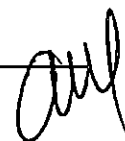
³¹ Oficio con Rad. No. 2019EE21159 de diciembre 06 de 2019 de TMSA.

TMSA manifiesta que con base en el estudio realizado por una firma consultora, se expidió el Decreto Distrital 305 de 2015, donde se seleccionaron las áreas que contaban con vocación para equipamientos de transporte, asigna funciones específicas a cargo de TRANSMILENIO S.A. y otras entidades distritales para estimar y dimensionar el proyecto de patios definitivos, funciones que incluyeron, entre otras: *“la estimación del costo de la operación urbana del proyecto de construcción de patios definitivos que ascendió a 4.86 billones de pesos del año 2015 y 6 billones de pesos corrientes incluyendo financiación. Los resultados de estos análisis fueron consolidados por TRANSMILENIO S.A. en la “Propuesta Técnica, Legal y Financiera para Equipamientos de Transporte e Infraestructura de Soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP”, presentada en diciembre del 2015”.*

La respuesta relaciona algunas actuaciones desplegadas por TMSA para cumplir con las disposiciones contenidas en el Decreto 305 de 2015, donde se destaca el informe técnico y económico- evaluación de costos prediales y de infraestructura de los patios definitivos del SITP y la propuesta técnica, jurídica y financiera del proyecto donde resalta como principal conclusión la siguiente: *“Adelantada la evaluación económica de la adquisición predial y la construcción para las 170 hectáreas de infraestructura soporte del SITP para el alistamiento y estacionamiento de flota que requiere el sistema, se encontró que el valor estimado del proyecto es cercano a los seis (6) billones de pesos.”*

La respuesta expresa textualmente que: *“Uno de los hitos alcanzados en la Gestión de la Infraestructura de Transporte Público fue la definición de las condiciones operacionales, funcionales, sociales, urbanísticas, arquitectónicas, ambientales y de movilidad principalmente, de la infraestructura de soporte a los componentes zonales, troncales y metro, con la adición al Plan Maestro de Movilidad de la Implantación de la Infraestructura de Transporte Terrestre de Soporte a la Operación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP a través del Decreto Distrital 394 del 28 de junio de 2019.”*

Sobre los estudios técnicos, adquisición predial y construcción la respuesta de TMSA manifiesta: *“Una vez finalicen los procesos descritos anteriormente y con la viabilidad técnica, institucional y normativa de cada proyecto de infraestructura zonal, se procederá con la gestión de la disponibilidad de recursos para realizar la solicitud de i) adquisición predial, de ser necesaria, ii) la elaboración de estudios técnicos y iii) construcción. Sobre los proyectos priorizados que se mencionaron, TRANSMILENIO S.A. ha adelantado durante los años 2017 a 2019, la gestión necesaria con las entidades distritales para la implementación de infraestructura zonal definitiva”.* (subrayado nuestro).





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sobre las actuaciones contractuales realizadas durante la etapa de transición prevista en la cláusula 14 de los contratos de concesión la entidad manifestó: *"Las actuaciones relacionadas en el punto anterior refieren a las gestiones adelantadas por TRANSMILENIO S.A. y el Distrito Capital para la consecución de patios definitivos para el Sistema Integrado de Transporte Público, sin embargo, tal como se detalló, estas actuaciones trascendieron la órbita de la ejecución contractual, como quiera que los temas asociados al uso y destinación del suelo y los recursos presupuestales para la implementación de este proyecto, comprendieron un tiempo superior al previsto en los contratos de concesión."* (Subrayado nuestro).

La CGR determinó que la gestión desplegada, no solo por TMSA sino por los actores involucrados, responsables del cumplimiento de la obligación de entrega de los patios definitivos (Distrito), se realizó con mora del plazo inicialmente previsto en la cláusula 14 de los contratos³² y que este compromiso a diciembre 31 de 2018 sigue pendiente de ejecución.

Hallazgo 6. Recursos del FET destinados a instalación de equipos del sistema integrado de recaudo en flota no disponible. Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

TRANSMILENIO, suscribió el Contrato 01 de 2011 el cual tiene como objeto otorgar en concesión "...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..."

En la cláusula 11 del citado contrato se establece: "ETAPA PREOPERATIVA. Esta etapa comienza a partir del acta de inicio o ejecución del contrato y se extenderá hasta la culminación de la implementación gradual del SITP. El plan Maestro de implementación del SIRCI deberá considerar y ser consecuente con el plan de implementación que apruebe TRANSMILENIO S.A. a los concesionarios de operación del SITP.

TRANSMILENIO autorizó al concesionario del SIRCI la compra de equipos para ser instalados en los buses, sin que la flota estuviera disponible para su instalación; al no ser instalados estos equipos, no entraron en operación por consiguiente, no

³² Vigencias 2017 a 2019.

cumplen con las condiciones de remuneración por parte de Transmilenio³³, señaladas en la cláusula 59.3 del citado contrato, la cual establece las condiciones de remuneración al concesionario por equipos de validación y control instalados en vehículos operando en el sistema.

Como consecuencia de lo anterior, el concesionario solicitó el restablecimiento del equilibrio económico dispuesto en la cláusula 86 del Contrato 001 de 2011, suscrito entre Transmilenio y el concesionario operador, cláusula que obliga la compensación por parte de TRANSMILENIO a favor del concesionario, por haber ordenado la compra de los equipos sin que hasta la fecha se hayan instalado. Esta compensación se hizo efectiva mediante autorizaciones y pagos³⁴ al Concesionario por \$2.100.257.654, empleando para ello recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria, así:

Tabla 33. Relación de Pagos Transmilenio al concesionario Contrato 01 de 2011 por concepto restablecimiento de la ecuación contractual

No radicado	Fecha	Valor
2018EE873	18/01/2018	\$ 676.173.166
2018EE24953	21/12/2018	\$ 530.915.947
2019EE13081	22/07/2019	\$ 714.534.833
2019EE16757	20/09/2019	\$ 89.316.854
2019EE17523	03/10/2019	\$ 89.316.854
TOTAL		\$2.100.257.654

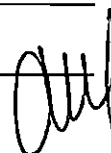
Fuente: Oficios de reconocimiento recibidos como respuesta al oficio de solicitud SITP- 007-2019. (cifras en pesos corrientes)

Esta situación se evidencia en los oficios con radicados 2017ER8963 y 2017ER11916, a través de los cuales el concesionario solicita a TMSA "el reconocimiento y pago del desequilibrio económico causado como consecuencia de que los equipos no se han instalado en los buses, por cuenta de los retrasos en la implementación del Sistema" en el marco del contrato de concesión 001 de 2011, acogiéndose a la cláusula 86 del citado contrato de que señala:

"RESTABLECIMIENTO DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL POR RETRASOS EN LA IMPLEMENTACIÓN: El riesgo de que existan retrasos en la implementación del Sistema es del

³³ Clausula 15. 4 Derechos del concesionario, derivados de la concesión SIRCI – Derecho a percibir una remuneración.

³⁴ A través de la fiducia Popular.



CONCESIONARIO. El único caso en el cual el Ente Gestor asumirá el riesgo en la implementación será cuando éste dé instrucciones al concesionario para que realice las siguientes inversiones:

Se hará referencia a dos tipos de inversiones:

1. Inversión en el centro de recaudo, centros de control y equipos en estaciones de la Fase III del subsistema
2. Inversión en equipos en vehículos"

La Contraloría evidenció que antes de la solicitud en comento por parte del Concesionario, éste interpuso una demanda arbitral por el mismo asunto, la cual fue dirimida por Laudo Arbitral del 7 de diciembre de 2016 (páginas 197 a 199) declarando que:

TMSA autorizó (al concesionario del SIRCI) el pedido y la adquisición de equipos sin que la infraestructura y los buses estuvieran disponibles para la instalación de aquellos (...) de conformidad con lo pactado en el Contrato y en los precisos términos previstos en el mismo por la autorización otorgada (al concesionario del SIRCI) para la adquisición de equipos, TMSA asumió la totalidad del riesgo de los perjuicios sufridos por (el concesionario del SIRCI) por las demoras en la implementación del SITP.

Lo anterior con fundamento en los oficios radicados número 2012EE1037³⁵, 2012EE949³⁶, 2012EE1396³⁷ en los cuales TMSA aprobó la adquisición de los equipos a cargo del CONCESIONARIO y las visitas adelantadas los días 3 y 4 de mayo de 2012, en las cuales TMSA constató que el concesionario del SIRCI, contaba con equipos cuya adquisición había sido autorizada por la entidad.

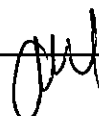
Acogiendo los argumentos señalados por el concesionario TRANSMILENIO accede a la compensación económica a través de lo señalado en la cláusula 86, haciendo el reconocimiento referido anteriormente.

Lo identificado anteriormente, podría configurarse en un presunto daño al patrimonio público, en cuantía de \$2.100.257.654 que corresponde al monto girado

³⁵ Del 15 de febrero de 2012.

³⁶ Del 13 de febrero de 2012.

³⁷ Del 28 de febrero de 2012.



hasta el 03/10/2019. Es importante anotar que en la medida en que estos equipos no se instalen en los vehículos, TRANSMILENIO seguirá compensando.

Con el objeto de verificar la existencia de los equipos que hacen parte de la compensación, la Contraloría General realizó visita el día 18 de noviembre de 2019 a las bodegas del concesionario donde se nos informa que los equipos se encuentran en bodegas de zona franca.

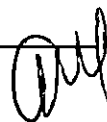
De conformidad con la información aportada por el ente gestor a la CGR, las certificaciones dadas por el interventor sobre la existencia de los equipos que se están compensando se realizaron sobre revisión documental y contable³⁸. Según Transmilenio, a través de radicado 2017ER25224 emitido por la interventoría, en la misma se relacionan los kit's completos de los equipos desde el 218 a marzo de 2017. También se indica que con la comunicación 2018ER33927 proferida por la interventoría, la misma se relaciona con la certificación de kits completos de equipos desde el 30 de abril de 2015 al 20 de septiembre de 2018.

Con lo identificado se evidencia una ineficiente gestión por parte del gestor, afectando los recursos del sistema, con lo cual presuntamente se incumplió con el artículo 209 y artículo 365 de la Constitución Política. En consecuencia, el hallazgo tiene presunto alcance fiscal y disciplinario.

La Entidad en su respuesta manifiesta que: "(...) No obstante, es necesario indicar que las referidas comunicaciones a que hace referencia el Laudo, se originaron debido a que se tenía previsto que para Julio de 2012 iniciaba la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Público, lo que implicaba necesariamente que el concesionario del SIRCI realizara la adquisición del equipamiento de los buses.

En ese sentido, una vez aprobado el Plan de Implementación del SIRCI el 2 de febrero de 2012, el concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. solicitó a este Ente Gestor mediante comunicación 2012ER1849 del 10 de febrero de 2012, "la autorización de Transmilenio para efectuar el pedido de los equipos enunciados en el Anexo IV – Equipos del Sistema del Plan Maestro de Implementación".

³⁸ Radicado 2019ER 38754



Además, manifestó el concesionario del SIRCI (contrato 001 de 2011) que: "Solicitamos su respuesta a la mayor brevedad, por cuanto la formalización oportuna de los pedidos es requisitos esenciales para el cumplimiento del cronograma que rige el Plan Maestro de Implementación. Téngase en cuenta que solo a partir de la autorización en cuestión, será posible efectuar el pedido de equipos que dará lugar a que se originen las actividades de diseño, aprovisionamiento para la producción, producción, importación, nacionalización, instalación y puesta en funcionamiento."

En efecto, la urgencia del concesionario de recaudo se debía a que: "el proveedor tecnológico, LG CNS Co Ltd., tiene su planta de producción en Corea, lo cual significa que además de ser producido el equipo, el mismo debe ser importado a Colombia, requiriéndose un tiempo amplio para el pedido de los equipos a efectos de que pueda darse la instalación con arreglo estricto del cronograma fijado"

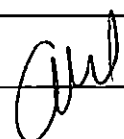
Así las cosas, a esa fecha, TRANSMILENIO S.A., no contaba con información que evidenciara un posible incumplimiento por parte de algunos concesionarios en el cronograma de implementación. Por lo que accedió a la solicitud realizada por el mismo concesionario del SIRCI y autorizó la adquisición de los equipos, ante la inminencia de la entrada en operación de los concesionarios del SITP.

La respuesta de la entidad, confirma que se materializó el riesgo definido en la matriz del contrato, confirmando lo enunciado en la minuta del contrato al establecer que "(...)cualquier pedido de equipos que realice el concesionario, debe ser autorizado previamente por TRANSMILENIO S.A., por lo cual la Administración será responsable de la modificación del cronograma de implementación si ha autorizado dichos pedidos y sólo en el caso de que el Concesionario realice el pedido sin dicha autorización, asumirá los riesgos de no operación de estos equipos." ; razón por la cual fue condenado en el Laudo arbitral mencionado.

La CGR concluye que el manejo del riesgo previsible dispuesto en la matriz de riesgos del contrato no tuvo un manejo eficaz con las consecuencias ya mencionadas en el hallazgo.

Hallazgo 7. Estudio técnico y financiero para actualización de tarifa al usuario. Remuneración al Concesionario del Contrato 01 de 2011. Utilización recursos FET. Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

En la cláusula 59 del Contrato 01 de 2011, VALOR DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACION DEL CONCESIONARIO se establece la manera de remunerar al concesionario, otorgándole el derecho a una participación en los ingresos



generados por la explotación comercial del SITP, instrumentado mediante el pago periódico de un valor denominado “participación”.

En la cláusula 42 del Contrato 01 de 2011 sobre COMPETENCIA PARA DETERMINACION DE LA TARIFA AL USUARIO establece que ..”El Alcalde Mayor fijara mediante Decreto Distrital la tarifa al usuario y sus actualizaciones, con fundamento en la evaluación previa que adelante la Secretaria Distrital de Movilidad del estudio técnico y financiero presentado por el Ente Gestor, la cual se fundamentará en los principios y estructura del diseño financiero y tarifario adoptado para el SITP, de acuerdo con los pliegos de licitación y con los contratos de operación de buses y recaudo, control e información y servicio al usuario.

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

Las condiciones de fijación de la tarifa y los supuestos de actualización estarán sujetas exclusivamente a los principios y estructura del sistema tarifario, que hace parte del presente contrato.”

En relación con el citado contrato y de acuerdo con la información solicitada y obtenida por la auditoría de la CGR, se identificó el Laudo Arbitral³⁹ de diciembre 7 de 2016. Dentro los antecedentes contenidos en el mismo se determinan que “el Gestor del sistema está desconociendo los principios de Equilibrio⁴⁰ y Sostenibilidad⁴¹ establecidos en la cláusula 39 del Contrato 01 de 2011⁴²”.

De acuerdo con el laudo, la obligación a cargo del Gestor de entregar el Estudio Técnico y Financiero a la Secretaria Distrital de Movilidad, no fue cumplido, en consecuencia se declara en el mismo “... que la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO-TRANSMILENIO S.A. no adelantó las acciones y gestiones ante la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., ni

³⁹ Convocado por el concesionario del contrato 01 de 2011. contra la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.

⁴⁰ EQUILIBRIO. La Tarifa Técnica del SITP reflejara permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación y garantizara la eficiencia del sistema.

⁴¹ SOSTENIBILIDAD. El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados. En todo caso, el diseño tarifario deberá permitir remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio.

⁴² objeto plantea “...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 DC.”.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ante el Alcalde Mayor para que éste actualizara la tarifa al usuario mediante decreto con base en la evaluación de dicha Secretaría y de acuerdo con la normatividad tarifaria, conforme lo dispone el Contrato, rompiendo el equilibrio económico del Contrato,...

Situación que trajo como consecuencia la condena establecida en el numeral décimo de este mismo laudo donde se establece que la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO-TRANSMILENIO S.A. debe ...” ... reliquidar a (...). el valor de la participación en el ingreso del SITP con base en la CLÁUSULA 59 del Contrato de Concesión, aplicando el valor de la tarifa al usuario, actualizada, de acuerdo con la normatividad tarifaria, conforme lo dispone el Contrato, suma que asciende a COP \$6.511.400.000,00 a marzo de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva. Dicha suma deberá ser actualizada por las partes en la misma forma y con la misma metodología del perito hasta la fecha de este Laudo.”

En relación con el asunto, la CGR solicitó información a la Entidad, con oficio AEF – SITP-011-2019, requerimiento que fue respondido mediante comunicación 2019-EE-20396, sobre el cual se extrae lo siguiente:

- Que “... la fuente de los recursos corresponde al Rubro Presupuestal No. 341150218008800- Estabilización Tarifaria del Sistema de transporte Público Gestionado por TRANSMILENIO S.A.”
- En acta 243 del 13 de diciembre de 2018 del Comité de Conciliación, los integrantes del Comité deciden acoger la recomendación del abogado a cargo del estudio, en cuanto a “no iniciar acción de repetición.”
- “... en cuanto a la supervisión del Contrato de Concesión en mención, en los períodos del 2012 al 2015 preparó los estudios de soporte a la actualización tarifaria, remitidos a la Secretaría Distrital de Movilidad, los cuales recomendaban el aumento de la tarifa al usuario del Sistema ...”

Dentro de los soportes suministrados por la Entidad se encuentra la Resolución 019 de 2017 “Por medio de la cual se adoptan las medidas para el cumplimiento del Laudo proferido el 7 de diciembre de 2016 en el Tribunal de Arbitraje convocado por (...), contra la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., el 25 de septiembre de 2013”, donde se ordena el pago por valor de \$7.420.947.274. Una vez expedido el certificado de registro presupuestal, se procedió a realizar el mismo día 23 de enero de 2017, la orden de pago 201701 21, por \$7.056.281.924, donde el menor valor corresponde a impuestos descontados.

Así las cosas, de acuerdo con lo anterior se genera un presunto daño patrimonial en la cuantía de \$7.056.281.924, y un presunto incumplimiento de los artículos 209⁴³ y 365 de la Constitución Política, la cláusula 39 y 42 del Contrato de Concesión 01 de 2011, los artículos 8 del Decreto 309 de 2009, Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, Decreto Distrital 686 de 2019 y artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. En consecuencia, el hallazgo tiene presunto alcance fiscal y disciplinario.

A continuación, se transcriben apartes de la respuesta dada por la Entidad así: "...Frente a esto y en el marco de las obligaciones referentes a la planeación tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. – SITP- es necesario hacer algunas precisiones:

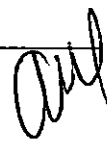
La política tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Público en la Ciudad, para el periodo 2012-2016, fue establecida desde el Plan de Gobierno del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.; siendo adoptada por su Plan de Desarrollo a través del Acuerdo 489 de 2012.

Este, en su artículo 20: Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios, públicos, define como proyecto prioritario el "mejoramiento de la accesibilidad financiera al transporte público ..." enfocado, entre otros a "... establecer y adoptar subsidios y tarifas del transporte público que permitan mayor acceso de la población con menor capacidad de pago, personas en condición de discapacidad y adultos mayores que posibilite a través del transporte público desplazarse a los diferentes sectores del Distrito Capital."

Es claro entonces que desde el Plan de Gobierno se estructuró una política tarifaria que facilitara el acceso de la población con menor capacidad de pago al transporte público.

Como segundo punto, es necesario precisar que el alcance de la planeación tarifaria del Ente Gestor se limita a la proyección de los recursos financieros en el tiempo que serán necesarios para garantizar la sostenibilidad del Sistema, sujeto a previas definiciones de política pública y obligaciones contractuales.

⁴³ Principios de eficacia y economía



A este respecto, es necesario citar la obligación en cuanto a la planeación tarifaria de la Empresa TRANSMILENIO S.A., la cual está claramente establecida en los contratos de concesión del SITP en su cláusula 46: "(...)".

A continuación, se mencionan las actividades y los trabajos realizados por el Ente Gestor:

- Se elaboraron estudios de carácter técnico y financiero que evaluaban el impacto de una política determinada por el Alcalde Mayor en el sentido de crear tarifas diferenciales en el Sistema TRANSMILENIO. Este estudio respondió a una necesidad puntual de la Ciudad de conocer el impacto financiero que dicha medida generaría en las finanzas del Sistema.

Así como, se utilizó el estudio realizado por la firma (...), como un insumo que permitiera realizar una estimación del impacto en la demanda con el fin de determinar el posible costo de la medida. Los estudios, claramente determinan que la política definida no genera ingresos adicionales para el Sistema.

Así mismo, los resultados de dichos estudios fueron debidamente compartidos con la Secretaria de Movilidad Distrital, a fin de que esta considerara dichos insumos dentro del análisis global y la respectiva recomendación a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Correspondía, entonces, al Alcalde Mayor y a la Secretaría Distrital de Movilidad determinar la conveniencia de implementar la política.

- En resumen, es posible concluir que TRANSMILENIO S.A. ha proporcionado a tiempo y con las calidades necesarias los estudios técnicos de proyección de necesidades de recursos financieros, dadas las consideraciones sobre las Tarifas al Usuario frente a la evolución de los costos. Esto, se puede evidenciar en los diferentes estudios presentados al Comité de Tarifas o radicados ante las diferentes entidades Distritales."

Del análisis realizado a la respuesta dada por la Entidad, la CGR con fundamento en el Laudo establece que tal como lo señala la matriz de riesgos del contrato de concesión.

"Respecto de estos dos riesgos, la matriz es clara al señalar que la remuneración al operador se ajustará periódicamente por inflación. Igualmente, y considerando que un componente de la remuneración corresponde a un porcentaje sobre las ventas, su remuneración también incorpora los ajustes a la tarifa técnica y por ende implica

el ajuste de la canasta de costos de operación de transporte. Dicho incremento se reflejará en la tarifa técnica del sistema. La remuneración del concesionario se encuentra contemplada en el capítulo 4 INGRESO DEL CONCESIONARIO de la minuta del contrato”.

“Ahora bien, la Demandante señala que la tarifa no se ha ajustado por la inflación, hecho que no fue negado por la Demandada (...)”

Por lo tanto, la CGR concluye que, si bien la Entidad anexo los documentos denominados estudios técnicos, el Laudo Arbitral determina su responsabilidad por no aumentar la tarifa.

Hallazgo 8. Pasivos corrientes y no corrientes revelados, Contrato 010 de 2010. Administrativo.

Para las vigencias 2015 y 2017 el concesionario del contrato de 010 de 2010 presenta diferencias entre la información revelada en las notas a los estados financieros y lo reportado en el balance a 8 dígitos de la misma vigencia correspondiente a algunas cuentas de pasivos, información suministrada por parte del ente gestor, se detallan a continuación:

Tabla 34. Comparación Balance a 8 dígitos e Información Notas a los Estados Financieros del Concesionario del Contrato 010 de 2010. Vigencia 2015

INFORMACIÓN PRESENTADA EN EL BALANCE A 8 DÍGITOS					INFORMACIÓN NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS			
CUENTA	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE	CUENTA	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE
2205	NACIONALES	47.373.522.204	47.373.522.204		PROVEEDORES	47.373.522.204	11.867.623.943	35.505.898.261
220501	PROVEEDORES NACIONALES	47.196.491.146	47.196.491.146		PROVEEDORES NACIONALES	11.867.623.943	11.690.592.885	
220590	PROVEEDORES TRANSITORIOS	177.031.058	177.031.058		PROVEEDORES TRANSITORIOS		177.031.058	
					PROVEEDORES FINANCIACIÓN VEHICULOS	35.505.898.261		35.505.898.261
CUENTA	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE
23	CUENTAS POR PAGAR	54.586.982.140	13.287.250.074	41.299.732.066	CUENTAS POR PAGAR	54.586.982.140	23.565.733.293	31.021.248.847
CUENTA	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE
25	OBLIGACIONES LABORALES	2.574.414.719	1.848.357.353	726.047.366	OBLIGACIONES LABORALES	2.574.414.719	2.574.414.719	
CUENTA	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE
26	PASIVOS ESTIMADOS Y PROVISIONES	5.149.072.704	481.922.591	4.667.150.113	PASIVOS ESTIMADOS Y PROVISIONES	5.149.072.704	5.149.072.704	

Fuente: Información tomada de las notas a los Estados Financieros e informe IV trimestre Balance a 8 dígitos vigencias 2015 y 2017, suministrados por TMSA. Cifras expresadas en pesos.

amp

Tabla 35: Información Presentada en Balance a 8 dígitos e Información Notas a los Estados Financieros del Concesionario del Contrato 010 de 2010. Vigencia 2017

INFORMACIÓN PRESENTADA EN EL BALANCE A 8 DÍGITOS					INFORMACIÓN NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS			
CUENTA	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE	NOMBRE	SALDO 30 DE DICIEMBRE	CORRIENTE	NO CORRIENTE
21	OBLIGACIONES FINANCIERAS	240.414.960.044	39.253.680.772	201.161.279.272	OBLIGACIONES FINANCIERAS	240.414.960.000	44.597.219.000	195.817.741.000
2105	BANCOLOMBIA	83.487.501.484	13.310.993.868	70.176.501.616	BANCOLOMBIA	99.147.591.800	15.680.000.000	83.487.501.000
2105	DAVIVIENDA	114.633.972.601	16.747.040.404	97.886.932.197	DAVIVIENDA	98.973.973.000	15.580.209.000	83.393.764.000
2195	OTRAS OBLIGACIONES	42.293.485.959	9.195.646.500	33.097.845.459	OTRAS OBLIGACIONES	42.293.486.000	13.357.010.000	28.936.476.000

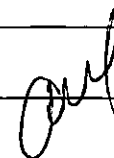
Fuente: Información tomada de los estados financieros (notas) e informe IV trimestre vigencias 2015 y 2017, suministrados por TMSA. Cifras en pesos corrientes.

La situación descrita demuestra diferencias en la información revelada en las notas a los estados financieros de las vigencias 2015, 2017 y denota una deficiencia de supervisión y control por parte del ente gestor establecida en la cláusula 114 del contrato de concesión "Supervisión y control de la información contable y financiera de la concesión"⁴⁴ teniendo en cuenta las necesidades de información establecidas en la cláusula 110 "Sistemas de información contable y financiera de la concesión"⁴⁵ del contrato de concesión, generando incertidumbre en la información revelada con respecto a la financiación y altera el indicador de endeudamiento a corto y largo plazo.

⁴⁴ Cláusula 114 Supervisión y control de la información contable y financiera de la concesión. El CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO S.A., para que ésta ejerza sus funciones de supervisión, control y vigilancia, la siguiente información:

- Los estados financieros trimestrales debidamente auditados, los que deberán entregarse en línea o en medio magnético en formato PUC (Plan Único de Cuentas) con detalle de los ocho (8) primeros dígitos de la cuenta, los que deberán radicarse en TRANSMILENIO S.A. durante los primeros 10 días hábiles del mes siguiente al del periodo reportado.
- Los estados financieros de fin de ejercicio deberán radicarse en TRANSMILENIO S.A. a más tardar el 30 de abril de cada año. Estos deberán entregarse en línea o en medio magnético en formato PUC (Plan Único de Cuentas) con detalle de los ocho (8) primeros dígitos de la cuenta. (...)

⁴⁵ Cláusula 110 Sistemas de Información Contable y Financiera de la concesión (...) El CONCESIONARIO llevará sus registros de información administrativa, contable y financiera, en la forma, cantidad y calidad suficientes para el cumplimiento de sus fines y de acuerdo a la legislación aplicable, teniendo en cuenta las necesidades de información que se prevén en diferentes apartes del presente Contrato, y deberá garantizar que la información que se brinde a TRANSMILENIO S.A. sea el fiel reflejo de su gestión.



Hallazgo 9. Inventarios Cláusula 70. Contratos de Concesión. Administrativo.

Revisadas las certificaciones suministradas por TMSA de las vigencias 2015 al 2018, se evidencia que para el Contrato de Concesión 010 de 2010, las certificaciones no cumplen con lo establecido en la cláusula 70 de los contratos de concesión, ya sea porque no están suscritas por una firma independiente, distinta a su revisor fiscal o porque presentan diferencias en lo revelado en los Estados Financieros y sus Notas.

A continuación, se presentan en la siguiente tabla el resumen para el caso mencionado:

Tabla 36. Certificaciones contrato 010 de 2010

DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017	2018
CERTIFICACIÓN INVENTARIOS	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE, viene sin firma
CERTIFICACIÓN FLOTA (INVERSIONES OPERATIVAS)	NO CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	SI TIENE CERTIFICACIÓN, NO CUMPLE (*)

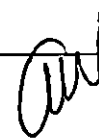
Fuente: Información consolidada por CGR respuesta punto 6 solicitud AEF-SITP-006 2019, incluye alcance y aclaraciones.

(*) Sí cuenta con certificación, no obstante, presenta diferencia entre lo certificado que corresponde a \$110.925.635.596 y en las Notas a los Estados Financieros de la vigencia 2018 (páginas 41 y 42) presenta la cifra \$174.156.329.000, es pertinente indicar que en el Balance a 8 dígitos cuadra con lo revelado en las Notas a los Estados Financieros.

En las vigencias 2015, 2016 y 2017, la información certificada por el tercero correspondía a la totalidad de la cuenta 1540 "Flota y Equipo de Transporte"; para la vigencia 2018 fue presentado de forma distinta por lo mencionado en el párrafo anterior.

Para las vigencias donde se indica que no cumplen, corresponde a que no están suscritas por una firma independiente, distinta a su revisor fiscal, tal como lo establece la cláusula 70 del Contrato de Concesión⁴⁶.

⁴⁶ Contratos de Concesión, cláusula 70 Inventarios: El CONCESIONARIO deberá llevar un sistema de inventarios utilizando los procedimientos y metodologías aceptados por las normas y la práctica de la contabilidad pública, con actualizaciones trimestrales máximo, en el cual se clasifiquen y valoren la totalidad de los bienes afectos a la concesión, el que incorporará un anexo en el que se clasifiquen la totalidad de los bienes entre revertibles y no revertibles.



La anterior situación se evidencia por las incongruencias entre la información presentada en los Estados Financieros del Contrato de Concesión 010 de 2010 y las certificaciones expedidas por el tercero o por el cumplimiento parcial de lo establecido en la cláusula 70 del Contrato de concesión, pues la información suministrada corresponde a la verificación de la existencia física de los bienes y activos en uso, los cuales deben ser correctamente valorados y deben corresponder a las cantidades expresadas; adicionalmente por lo establecido en la cláusula 114 "Supervisión y control de la información contable y financiera de la concesión"⁴⁷ teniendo en cuenta las necesidades de información establecidas en la cláusula 110 "Sistemas de información contable y financiera de la concesión"⁴⁸, así como el Manual de Procedimientos de TMSA⁴⁹, con lo cual se afectó el principio contable de veracidad⁵⁰, generando incertidumbre en la información revelada por parte del concesionario en los inventarios de bienes revertirles y no revertirles, en cuanto a la diferencia presentada entre lo certificado por el tercero vs lo reportado en la Notas a los Estados Financieros de la vigencia 2018, lo cual genera una posible

Tal inventario deberá valorar los activos, que lo conforman, y ser auditado por una firma independiente, distinta a su revisor fiscal, que cuente con reconocimiento nacional.

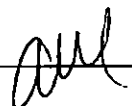
Copia del inventario en mención deberá ser enviada(sic) a TRANSMILENIO S.A. al finalizar cada ejercicio contable, con el propósito de que tal entidad lo evalúe, y ejerza las facultades de supervisión que le confiere el presente Contrato.

⁴⁷ Cláusula 114 Supervisión y control de la información contable y financiera de la concesión. (...) El inventario trimestral completo y detallado de todos los bienes incorporados a la concesión y entregados en administración y los demás que se vengán utilizando para el desarrollo de las actividades adelantadas por el CONCESIONARIO para el desarrollo de su actividad en cual deberá radicarse en TRANSMILENIO S.A. durante los diez (10) primeros días hábiles del mes siguiente TRANSMILENIO S.A. establecerá los formatos para presentar estos reportes. (...) Un reporte anual de las inversiones operativas (flota, equipos, infraestructura, patios, gastos preoperativos, chatarrización, etcétera) efectuadas en cumplimiento de la ejecución del contrato. Para la presentación de dicho reporte TRANSMILENIO S.A. pondrá a disposición del CONCESIONARIO un formato que deberá diligenciar.

⁴⁸ Cláusula 110 Sistemas de Información Contable y Financiera de la concesión (...) El CONCESIONARIO llevará sus registros de información administrativa, contable y financiera, en la forma, cantidad y calidad suficientes para el cumplimiento de sus fines y de acuerdo a la legislación aplicable, teniendo en cuenta las necesidades de información que se prevén en diferentes apartes del presente Contrato, y deberá garantizar que la información que se brinde a TRANSMILENIO S.A. sea el fiel reflejo de su gestión.

⁴⁹ Procedimiento P-SE-013 Análisis Financiero y Económico de Concesiones, del 13/05/2014.

⁵⁰ La información debe ser totalmente cierta (...) Con esto se pretende examinar con exactitud los patrimonios de las empresas y conocer cuáles son sus máximas utilidades. La veracidad debe estar acompañada de un lenguaje que sea fácil de entender, de modo que no haya ambigüedad. Los datos entonces deben gozar de una gran precisión para que las personas ajenas a la profesión contable que consulten la información, entiendan de la mejor forma la información que se consigna.



sobreestimación del inventario, impactando en los indicadores y el patrimonio de la empresa.

A continuación, se resumen algunos apartes de la respuesta suministrada por la entidad con sus respectivos comentarios de análisis.

1. "(...) Ahora bien, los requisitos mínimos que contiene el formato de inventarios, tal como fue socializado al equipo auditor son los siguientes campos: Código, serie, descripción, fecha de contabilización, fecha de ingreso a la operación, modificaciones al bien (adición, mejora, reemplazo), estado, costo de adquisición, precio en el mercado, localización, bien revertible (SI/NO) y observaciones, resaltando que su función como se ha explicado en varias oportunidades, no es cruzarlo con la información financiera.(...)"

Análisis de la respuesta

De conformidad con lo afirmado por la entidad, se procedió a revisar las certificaciones emitidas por el auditor tercero confrontando los requisitos mínimos ante lo que es pertinente aclarar que los requisitos mínimos no habían sido socializados al equipo auditor, por cuanto dentro de la valoración de la información se evidenció que no existía un criterio uniforme por cuanto cada concesionario presentaba la información de forma distinta, unos totalizaban otros no, unos colocaban unos campos otros no, a continuación se presenta un resumen de la validación del Contrato de Concesión 010 de 2010.

Tabla 37. Requisitos mínimos vs certificaciones emitidas por el auditor independiente contrato de concesión 010 de 2010.

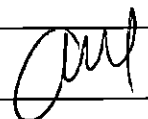
DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017	2018
CERTIFICACIÓN INVENTARIOS	Código, Descripción, Cantidad, Valor Unitario, Valor Total, Inventario, Reversible Si/No	Código, Descripción, Cantidad, Valor Unitario, Valor Total, Inventario, Reversible Si/No	Código, Descripción, Cantidad, Valor Unitario, Valor Total, Inventario, Reversible Si/No	Código, Descripción, Cantidad, Valor Unitario, Valor Total, Inventario, Reversible Si/No
CERTIFICACIÓN FLOTA (INVERSIONES OPERATIVAS)	Descripción de la inversión, Tipología, Fecha de ingreso a la operación, Fecha de activación, Fecha de pago final, Costo de adquisición, Forma de adquisición, Observación.	Descripción de la inversión, Tipología, Fecha de ingreso, Costo de adquisición, Forma de adquisición, Observación.	Descripción de la inversión, Tipología, Fecha de ingreso, Costo de adquisición, Forma de adquisición, Observación.	No se anexa cuadro enunciado como adjunto a la certificación, sin embargo el cuadro en excel llamado "Inversiones Operativas 2018", el cual no se encuentra suscrito los campos corresponden a: Unidad de Negocio, descripción de la inversión, Tipología, fecha de ingreso a la operación, fecha de activación, fecha de pago final, Costo de Adquisición, Forma de Adquisición, Observación.

Fuente: Información consolidada por CGR respuesta punto 6 solicitud AEF-SITP-006 2019, incluye alcance y aclaraciones y respuesta de observaciones.

Del análisis de lo informado por parte de la entidad se puede concluir que el Contrato de Concesión 010 de 2010 no cumple con los requisitos mínimos que debe contener el formato de inventarios establecido en la cláusula 70 del mencionado contrato de concesión.

2. **"(...) Suscripción de una firma independiente:** El equipo auditor, comenta que la certificación no cumple con lo establecido en la cláusula 70 de los contratos de concesión *"(...) porque no están suscritas por una firma independiente"*.

La CGR indica que en relación con el contrato 010 de 2010, la certificación de inventarios por los periodos 2015 a 2018 no cumplen con lo indicado en la cláusula 70 del Contrato de Concesión porque no están suscritos por una firma independiente, al respecto, se aclara que las certificaciones de inventarios por los periodos 2016 a 2018 se encuentran firmadas por (...) Representante Legal de la firma: Consultoras Corporativas Integrales S.A.S. quienes actúan en calidad de firma independiente, toda vez que la Revisoría Fiscal de (...), según se evidencia en EEFF a 31 de diciembre de 2015 a 2018



es: (...) Revisor Fiscal Designado por la firma DN Internacional S.A. Para el año 2015 dicha auditoría externa de inventarios fue realizada por (...), tal como se evidencia en el formato de inventarios.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que las certificaciones referenciadas SI cumplen con lo señalado en la cláusula 70 del contrato de concesión. (...)"

Análisis de la respuesta

El equipo auditor procedió a validar nuevamente la información que ya había sido suministrada por la entidad, por cuanto dentro de la respuesta a lo observado no adjuntó ningún documento, archivo o soporte adicional; donde las diferencias encontradas se resumen en el siguiente cuadro, al respecto es pertinente indicar que se valoró la información tal cual como fue suministrada dentro de la respuesta del punto 6 de la solicitud AEF-SITP-006 2019, incluyendo el alcance y las aclaraciones realizadas y la respuesta de observación 13, así:

Tabla 38. Validación cumplimiento certificaciones realizadas por auditor independiente contrato de concesión 010 de 2010. Vigencias 2015 y 2016.

DESCRIPCIÓN	2015	2016
CERTIFICACIÓN INVENTARIOS	CUMPLE, certificación suscrita por el auditor externo (...)	NO CUMPLE, dentro de la certificación emitida no se incluyen los inventarios, (los cuales hacen parte de los bienes no revertibles), en el cuadro adjunto de inventarios están para ser suscritos por el Gerente y el Contador de la vigencia y están sin firma.
CERTIFICACIÓN FLOTA	NO CUMPLE, las certificaciones allegadas por la entidad están suscritas por el Gerente General y el Contador, quienes suscriben los estados financieros, no esta auditado por una firma independiente.	CUMPLE, certificación suscrita por el representante legal, dentro de la misma certifica el saldo contable de la cuenta Flota y Equipo de Transportes por valor de \$187.442.354.451.

Fuente: Información consolidada por CGR respuesta punto 6 solicitud AEF-SITP-006 2019, Incluye alcance y aclaraciones y respuesta de observaciones.



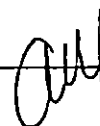
Tabla 39. Validación cumplimiento certificaciones realizadas por auditor independiente contrato de concesión 010 de 2010.Vigencias 2017 y 2018.

DESCRIPCIÓN	2017	2018
CERTIFICACIÓN INVENTARIOS	NO CUMPLE, dentro de la certificación emitida no se incluyen los inventarios, (los cuales hacen parte de los bienes no revertibles), en el cuadro adjunto de Inventarios están suscritos por el Gerente y el Contador de la vigencia, no por una firma independiente distinta a su revisor fiscal.	NO CUMPLE, dentro de la certificación emitida no se incluyen los inventarios, (los cuales hacen parte de los bienes no revertibles), en el cuadro adjunto de Inventarios están para ser suscritos por el Gerente y el Contador de la vigencia y están sin firma.
CERTIFICACIÓN FLOTA	CUMPLE, certificación suscrita por el representante legal, dentro de la misma certifica el saldo contable de la cuenta Flota y Equipo de Transportes por valor de \$178.924.150.761.	SI TIENE CERTIFICACIÓN, NO CUMPLE, TMSA, dentro de su respuesta indica que dentro del formato solicita únicamente el costo de adquisición, sin embargo dentro de la certificación emitida por el auditor externo enuncia un cuadro en excel adjunto que hace parte integral del documento el cual no es adjuntado por la entidad, y adicionalmente dentro del cuadro en excel "Inversiones operativas 2018" el cual se encuentra para ser suscrito por el Gerente General y el Contador, el total de la sumatoria de la Columna H, corresponde al costo de adquisición corresponde a \$174.156.328.670. Dentro de la observación comunicada se había mencionado que el valor reportado en los Estados Financieros correspondía a \$174.156.329.000

Fuente: Información consolidada por CGR respuesta punto 6 solicitud AEF-SITP-006 2019, incluye alcance y aclaraciones y respuesta de observaciones.

Se puede concluir, para las vigencias 2016 al 2018 en cuanto a la certificación de los inventarios no cumplen puesto que después de valorada nuevamente la información, se explica la situación presentada, con relación a la diferencia presentada en la certificación de la flota vigencia 2018, la entidad no desvirtúa lo observado indicando que el valor certificado corresponde al costo de adquisición de los bienes incorporados a la concesión.

3. (...) **Diferencias entre lo revelado en los Estados Financieros y sus notas vs formato de inventarios:** el Ente de Control indica que las certificaciones no cumplen con lo establecido en la cláusula 70 de los contratos de concesión, "(...) porque estas presentan diferencias en lo revelado en los Estados Financieros y sus notas:



Al respecto, es importante señalar que las certificaciones de auditoría de inventarios por una firma independiente se relacionan como anexo el formato de los inventarios clasificados como revertibles y no revertibles.

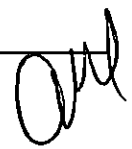
Se reitera que el formato de inventarios no hace parte integral de los Estados Financieros, toda vez que no está referenciado como anexo dentro de este, sino como un entregable independiente en cumplimiento de la cláusula 70, por lo cual el objeto de esta información no es compararla con los Estados financieros reportados por el Concesionario. Esto se evidencia con mayor claridad al detallar que la "CLÁUSULA 70. INVENTARIOS" se encuentra enmarcada dentro del "CAPÍTULO 13. INFRAESTRUCTURA Y BIENES CONCESIONADOS", que a su vez hace parte del "TÍTULO 3. BIENES AFECTOS A LA CONCESIÓN", Título y Capítulo completamente diferente a los que contienen las cláusulas que aluden a los estados e información financiera.

Análisis de la respuesta

De acuerdo a lo observado en ningún momento se afirmó que el formato de inventarios hacía parte de los Estados Financieros del Concesionario, y se mantiene en que se deriva de lo estipulado en la cláusula 70 del Contrato de Concesión. Ahora bien, con respecto a lo afirmado por parte de la entidad "(...) por la cual el objeto de esta información no es compararla con los Estados Financieros reportados por el Concesionario (...), sobre el particular es pertinente indicar que el equipo auditor validó los documentos suministrados por la entidad en la respuesta del punto 6 solicitud AEF-SITP-006 de 2019, lo aportado en los archivos del alcance y las aclaraciones de esta solicitud y respuesta del presente hallazgo, a continuación se resumen las situaciones detalladas en la siguiente tabla:

Tabla 40. Diferencias Información revelada en Estados Financieros Vs Certificación auditor independiente.

DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017	2018
CERTIFICACIÓN INVENTARIOS	En el Estado Financiero la cuenta reporta saldo por valor de \$3.095.125.433, Certificación emitida contiene el mismo valor.	En el Estado Financiero la cuenta reporta saldo por valor de \$2.687.349.844, No hay Certificación emitida, la entidad anexa un archivo llamado inventario por el mismo valor de los EF.	En el Estado Financiero la cuenta reporta saldo por \$1.638.189.639, No hay Certificación emitida, la entidad anexa un archivo llamado inventario por el mismo valor de los EF.	En el Estado Financiero la cuenta reporta saldo por valor de \$1.936.525.625, No hay Certificación emitida, la entidad anexa un archivo llamado inventario por el mismo valor de los EF.



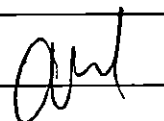
CERTIFICACIÓN FLOTA (ACTIVOS AFECTOS A LA CONCESIÓN)	En el Estado Financiero la cuenta reporta valor por \$196.074.023.610, no tiene certificación emitida por auditor tercero el valor reportado en flota es el mismo señalado en los EF.	En el Estado Financiero la cuenta reporta valor por \$187.442.354.451, y se evidencia que dentro de la certificación emitida por la firma auditora certifica el saldo de la cuenta Flota y Equipo de Transporte por el mismo valor reportado en los EF.	En el Estado Financiero la cuenta reporta valor por \$178.924.150.761, y se evidencia que dentro de la certificación emitida por la firma auditora certifica el saldo de la cuenta Flota y Equipo de Transporte por el mismo valor reportado en los EF.	En el Estado Financiero la cuenta reporta valor por \$174.156.328.670, y se evidencia que dentro de la certificación emitida por la firma auditora certifica el saldo de la cuenta y Equipo de Transporte por valor de \$110.925.635.596, presentado una diferencia, dentro de la respuesta la entidad indica que dentro del formato solicita únicamente el costo de adquisición, sin embargo dentro de la certificación emitida por el auditor externo enuncia un cuadro en excel adjunto que hace parte integral del documento el cual no es adjuntado por la entidad, y adicionalmente dentro del cuadro en excel remitido por la entidad "Inversiones operativas 2018", el total de la sumatoria de la Columna H, corresponde al costo de adquisición corresponde a \$174.156.328.670.

Fuente: Información consolidada por CGR respuesta punto 6 solicitud AEF-SITP-006 2019, Incluye alcance y aclaraciones y respuesta de observaciones y Estados Financieros.

Se puede concluir que dentro de lo certificado para la vigencia 2015 de inventarios no revertibles que no corresponden a la flota (activos afectos a la concesión), y para las vigencias 2016 y 2017 de lo correspondiente a flota (afectos a la concesión) lo reportado coincide con lo revelado en las cuentas (14) inventarios y la cuenta (1540) Flota y Equipo de Transportes, quiere decir con ello que aunque este formato no es obligatoriamente anexo a los Estados Financieros, la información revelada debe ser concordante con lo reportado en los mismos, ahora bien, para las vigencias 2016, 2017 y 2018 de los inventarios no revertibles que no corresponden a la flota (activos afectos a la concesión) no se evidenció certificación emitida por el auditor externo independiente distinto al revisor fiscal, tal como se evidenció para la vigencia 2015.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el objetivo de este documento es que ante una eventualidad con el concesionario como una terminación anticipada del contrato de concesión, el Ente Gestor (TMSA) cuente con una relación de los bienes revertibles y no revertibles del concesionario, con mayor razón la información revelada y certificada por auditor independiente debe ser consistente.

Hallazgo 10. Desintegración y vinculación de flota e implementación-operación-SITP. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cuanto a Flota nueva, usada y su desintegración física⁵¹, en los Contratos de Concesión 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10 y 11 de 2010, suscritos en el marco de la licitación TMSA – LP 04 de 2009, se indica, entre otros lo siguiente:

Numeral 1.73. Reposición: Es el procedimiento mediante el cual se efectúa el ingreso de un vehículo nuevo en sustitución de otros que salen definitivamente del servicio y que son sometidos al proceso de desintegración física total y cancelación de matrícula.

Cláusula 3. Propósito del contrato de Concesión - numeral 3.2. Implementar un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para la ciudad de Bogotá e incentivar su optimización y actualización tecnológica para garantizar su continuo mejoramiento.

En el numeral 3.4 de la cláusula tercera, se establece dentro de los propósitos del contrato *“Optimizar la Flota y su utilización en la prestación del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros y efectuar la desintegración física de vehículos de transporte público cumplida la vida útil máxima de (12 años) establecida en el presente contrato y en el manual de operación.”*

En la cláusula 12. ETAPA PRE OPERATIVA, se establece entre otros, *“...esta etapa comienza a partir del acta de inicio del contrato y se extenderá hasta la fecha en que el ente gestor expida la orden de inicio de operación...”*; en la cláusula 22 de obligaciones del concesionario respecto a la implementación del proyecto, se establece que *“...el inicio de la operación SITP, se efectuará de acuerdo con el cronograma de implementación establecido en el anexo 2 el cual se ajustará a la fecha de suscripción del contrato y periódicamente de acuerdo con el estado de avance de las obras de adecuación de la infraestructura”*.

Vinculación y desintegración de flota:

⁵¹ **Flota:** (numeral 1.34) Es el conjunto de vehículos con las características, especificaciones y tipología prevista en el contrato de concesión y requeridos para cada zona de operación del SITP.

Flota Usada para operación SITP: (Numeral 1.35) Es la flota vinculada actualmente a la prestación del SITP

Flota usada para la desintegración física: (Numeral 1.36 de los contratos 01 a 04 y 06 a 011 de 2010) Es la flota vinculada actualmente a la prestación del servicio público urbano de transporte colectivo que deberá ser sometida al proceso de desintegración física total para efectos de disminución de sobreoferta.

Flota nueva: (Numeral 1.37) Es la flota nueva que se incorpora al SITP.

De acuerdo con la información revisada por la Contraloría, se observa que los aspectos relacionados con el tema de flota, durante la ejecución de la etapa operativa regular de los contratos, no se cumplieron⁵², de tal manera que a 31 de diciembre de 2018 de una meta de 7.414 vehículos a desintegrar se chatarrizaron 4.973 vehículos, equivalente a un nivel de cumplimiento del 67.08% como se detalla en la tabla siguiente:

Tabla 41. Flota desintegrada

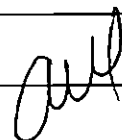
ZONA	META CHATARRIZACIÓN 2019 (FLOTA A DESINTEGRAR 2019 (-) FLOTA OPERATIVA)	BUS	BUSETA	MICROBUS	FLOTA DESINTEGRADA A DICIEMBRE DE 2018 TMSA	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DESINTEGRACION A DICIEMBRE 2018
BOSA	1.159	240	141	361	742	64,02%
CALLE 80	498	140	88	152	380	76,31%
TINTAL ZONA FRANCA	627	103	196	163	462	73,68%
CIUDAD BOLIVAR	884	311	159	229	699	79,07%
ENGATIVA	1.075	340	181	50	571	53,12%
KENNEDY	2.565	706	783	307	1.796	70,02%
SUBA ORIENTAL	606	49	206	53	308	50,83%
SAN CRISTOBAL	0	7	4	4	15	0,20%
USAQUEN						
USME						
TOTAL	7.414	1.896	1.758	1.319	4.973	67,08%

Fuente. Información suministrada por TMSA.

En cuanto a la Implementación gradual de la operación e Integración del SITP, se evidencia que del total de la flota que debían proveer los concesionarios en cantidad de 11.247 vehículos, de conformidad con los contratos de concesión, según Transmilenio a 31 de diciembre de 2018, se vincularon 7.152, lo que equivale a un porcentaje de cumplimiento del 63.59%, como se detalla en la tabla siguiente:

Tabla 42. Flota vinculada SITP

⁵² A excepción de la obligación relacionado con el 10% de la flota a chatarrizar a cargo de los concesionarios durante la etapa preoperativa.



TOTAL FLOTA QUE DEBÍA PROVEER CADA CONCESIÓN SEGÚN CONTRATO						FLOTA DISPONIBLE PARA OPERACIÓN A 31/12/2018			
Cto	Concesión	Total Anexo 1	Total Clausula 5	Total [vehículos]	Total [Sillas]	TOTAL [vehículos]	% CUMPLIMIE NTO [vehículos]	TOTAL [Sillas o puestos]	% CUMPLIMIE NTO [Sillas]
1	Calle 80	473	54	527	26.791	448	85,01%	26.699	99,66%
2	Tintal - Zona	220	35	255	11.851	198	77,65%	11.221	94,68%
3	Bosa	1.260	94	1.354	65.524	1.336	98,67%	72.812	111,12%
4	Engativá	823	10	833	54.973	932	111,88%	69.611	126,63%
5	Fontibón	911	0	911	61.993	0	0,00%	0	0,00%
6	Suba Orienta	291	22	313	16.387	353	112,78%	19.187	117,09%
7	Kennedy	1.075	98	1.173	54.994	815	69,48%	47.780	86,88%
8	San Cristóba	777	0	777	68.911	748	96,27%	74.825	108,58%
9	Usaquén	1.480	26	1.506	86.986	1.366	90,70%	97.196	111,74%
10	Ciudad Bolív	708	97	805	42.039	533	66,21%	31.674	75,34%
11	Usme	726	172	898	49.115	423	47,10%	24.965	50,83%
12	Suba Centro	1.424	80	1.504	75.999	0	0,00%	0	0,00%
13	Perdomo	345	46	391	17.021	0	0,00%	0	0,00%
Total		10.513	734	11.247	632.584	7.152	63,59%	475.970	75,24%

Fuente. Información suministrada por TMSA.

Ahora bien, descontando la cantidad de flota vinculada en los contratos liquidados 05 y 012 de 2010 y 013 de 2011 el número de vehículos base a comparar pasan de 11.247 a 8.441 equivalente al 84.73% de cumplimiento de la flota a proveer.

Otros aspectos detectados por la CGR relacionados con la implementación del sistema, son mencionados, entre otros, por el Laudo del 30 de noviembre de 2018, destacando:

- La ausencia de fechas específicas para dar inicio a las etapas y fases del proceso⁵³, toda vez que en los contratos sólo se estiman plazos⁵⁴ y se prevé la definición de cronogramas posteriores, susceptibles de modificación, de acuerdo con el cumplimiento de los diferentes componentes.

⁵³ En los contratos de operación zonal ni en el Anexo 2 de la licitación, fueron definidas fechas específicas para dar inicio a las etapas y fases del proceso.

⁵⁴ También se considera el argumento expuesto en el documento suministrado por la entidad y denominado "Observaciones generales sobre el proceso de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público" según el cual la administración municipal decide desligar la culminación de la Fase II de la implementación del SITP de una fecha exacta, para en su lugar atarla al cumplimiento de unos hitos fundamentales para el sistema, los cuales deben ser fijados por el ente gestor y donde por esta razón en el 2011, la Alcaldía Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 535 de noviembre 29 de 2011, por medio del cual eliminó el parágrafo del artículo 19 del Decreto 309 de 2009 donde se establecía una fecha cierta para la plena implementación de las fases 1 y 2 del SITP.



- La no consecución de los patios necesarios, disminución en la flota operativa disponible, la no definición de tiempos de alistamiento de flota y programación para la vinculación de los vehículos, por inconvenientes en el cumplimiento de la normativa ambiental para el transporte público en Bogotá relacionada con los niveles máximos de emisión y los requisitos ambientales a los que están sujetas las fuentes móviles del servicio público definida en la resolución 1304 de 2012, incumplimiento de los concesionarios en los Contratos 05, 012 y 013 de 2010⁵⁵, dificultades en la consecución de flota usada del TPC para el SITP⁵⁶, migración de Conductores del TPC al SITP, también afectaron la implementación oportuna del sistema.

Lo anterior, sumado a otros aspectos, implicó la modificación del plan de implementación hasta diciembre 31 de 2014, por lo cual el plan de implementación fue actualizado, situación que fue informada a los diferentes operadores mediante comunicaciones remitidas en noviembre de 2013.

Integración del SITP

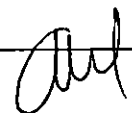
También se evidencia incumplimiento de los requisitos para la INTEGRACIÓN total del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá – SITP, entre sí y con el sistema TRANSMILENIO⁵⁷, toda vez que en algunas de las concesiones

⁵⁵ La participación en rutas de las dos concesiones fallidas es del 40% y en términos de flota es del 27% del total previsto en el Anexo 1 "Resumen Ejecutivo del Diseño Operacional del Sistema".

⁵⁶ El proceso de vinculación de flota usada para el SITP proveniente del TPC fue impactado por la negativa de algunos propietarios del TPC de atender el proceso de entrega de los vehículos previamente acordado.

⁵⁷ Laudo Arbitral de noviembre 30 de 2018. El Tribunal indica que estudio cada una de las modalidades de integración establecidas en el artículo 19 del decreto 309 de 2009, para poder determinar si existió o no integración total del sistema. Así mismo, indicó que el Decreto previó que la implantación de la operación sería gradual hasta lograrse la misma en su totalidad y que en la medida en que fuera iniciando su operación el Sistema Integrado de Transporte Público- SITP, este debía integrarse entre sí y con el Sistema TRANSMILENIO.

Este Tribunal considera que efectivamente tanto el Decreto 319 de 2006, como el Decreto 319 de 2009 previeron una etapa de integración del Sistema Integrado de Transporte Público la cuál sería gradual, buscando con ello una unidad física para los usuarios que garantizara unas condiciones óptimas de calidad en el servicio. A pesar de lo anterior y de que en el artículo 19 del Decreto 309 de 2009 se indicó que la integración se entendería culminada con una sola de las modalidades de integración, para este Tribunal se hace evidente que ninguna de las modalidades allí previstas se encuentra culminada. Lo anterior, teniendo en cuenta en primer lugar que por las calles de la ciudad están rodando vehículos a través de la modalidad de Sistema Provisional el Sistema Integrado de Transporte Público; por otra parte, no existe integración operacional del sistema pues no hay un control de la operación, mediante el establecimiento de horarios, recorridos, frecuencias de despacho e interconexión de la operación, a pesar de que existe un Reglamento de Operación del SITP Provisional. No existe integración física, toda vez que para ello es necesario que exista una infraestructura común para el servicio, lo cual tampoco se ha producido, pues el SITP Provisional inicia su operación desde una bahía que hace parte del espacio público. Mucho menos existe integración virtual, de medio de pago, ni tarifaria, pues ningún vehículo cuenta con el medio tecnológico



auditadas⁵⁸ no se han culminado las modalidades de integración previstas en el artículo 19 del Decreto 309 de 2009.

De otra parte, en los Contratos 06 y 07 de 2010, el Laudo de diciembre 20 de 2018 declara que la implementación es una obligación del concesionario, desarrollada bajo las directrices del ente gestor, por lo cual la responsabilidad de su ejecución depende del cumplimiento conjunto de sus obligaciones contractuales, tales como la vinculación de la flota, la implementación de las rutas dentro de los tiempos y según las proyecciones de TRANSMILENIO; también determina en una de las consideraciones de estos dos contratos, que la Integración del SITP corresponde a una de las obligaciones del ente gestor, enmarcadas en el rango de las obligaciones de control del sistema, que se materializa una vez implementadas las actividades correspondientes a todos y cada uno de los agentes del Sistema; pero, en estos contratos se evidencia que el concesionario no ha cumplido íntegramente con las actividades de vinculación de la flota y de implementación de las rutas asignadas a su cargo.

De la información aportada por TRANSMILENIO, se pudo establecer que en cuanto a la vinculación de flota, la situación se genera, entre otros por: Retraso en la efectiva ejecución de obligaciones de desintegración; resultaron fallidos los proyectos específicos de financiación de flota, tipología padrón, con algunos proveedores para poder reponer la flota para el servicio de alimentación y optimizar la operación, debido a la inflexibilidad de la cascada de pagos establecidos en el contrato de fiducia, conexo al contrato de concesión⁵⁹; debilidades de gestión y control por parte de TRANSMILENIO⁶⁰.

Dentro de los efectos generados, se identifican, entre otros:

Afectación en la prestación del Servicio Público de Transporte, como se desprende de la información suministrada por la entidad⁶¹, en la cual se observa que, desde diciembre de 2013, hubo un incremento de las PQR's por "fallas en el servicio"

de pago "tarjeta" ni con la misma tarifa al usuario del SITP, los vehículos del SITP Provisional reciben la tarifa al usuario en efectivo y su valor es menor a la tarifa del SITP. Por lo anterior, para el Tribunal no existe integración del sistema.

⁵⁸ Contratos 06, 07 y 011 de 2010, entre otros.

⁵⁹ Notas a los estados financieros a 31-12-2016

⁶⁰ Cláusula 24 (numeral 24.1) de los contratos de concesión, establece como obligaciones de TRANSMILENIO, "Adelantar por sí o por interpuesta persona las actividades de gestión y control del (...) SITP, en los términos establecidos en el presente Contrato y en el manual de operación, que permitan al CONCESIONARIO el desarrollo de la actividad de transporte, que es objeto de la presente Concesión."

⁶¹ Anexo al punto 6 del oficio con Radicado 2019EE19157 de octubre 30 de 2019 de TRANSMILENIO SA.



(frecuencia, no parada programada, accidentes, aprisionamiento aproximación deficientes y ambiental), entre otros, como se detalla en la tabla resumen PQR's; disminución de ingreso de flota nueva y en operación, afectando los indicadores de servicio establecidos en el manual respectivo; mayores costos de mantenimiento, que si bien son riesgos asumidos por el concesionario estos tienen un efecto sobre los costos operacionales, afectando los indicadores financieros de los mismos, lo cual pone en riesgo la operación del sistema.

Teniendo en cuenta lo establecido en el marco normativo vigente sobre las obligaciones de Transmilenio, ello se traduce en debilidades en la gestión y control por parte del Gestor con lo cual presuntamente se transgredieron las siguientes normas:

Numeral 3.1, 3.2 3.4 de la cláusula tercera de los Contratos 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10 y 11 de 2010, suscritos en el marco de la Licitación TMSA – LP 04 de 2009, así como los artículos 8, 9 y 19 del Decreto 309 de 2009, artículos 209⁶² y 365 de la Constitución Nacional artículos 3, 4, 5, numeral 4 y 5 del artículo 25, numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numeral primero del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, vigentes para la época. Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006. Por tanto, el hallazgo tiene un presunto alcance disciplinario, teniendo en cuenta lo identificado por la CGR.

Tabla 43. Resumen PQR's

⁶² Principios de Eficacia, Economía y Celeridad

RESUMEN DE PQR's DESDE INICIO DE ESTA CONCESION					
VIGENCIA	TOTAL DE PQR's	PQR's POR FALLAS TECNICAS	PQR's POR FALLAS EN EL SERVICIO	PQR's POR OTROS CONCEPTOS	OBSERVACIONES
A 31 DE DIC DE 2012	42	0	42	0	1.) En el campo de PQRS por fallas en el servicio se incluye los siguientes temas: frecuencia, no parada programada, accidentes, aprisionamiento aproximación deficientes y ambiental.
A 31 DE DIC DE 2013	3215	81	2109	1025	
A 31 DE DIC DE 2014	10611	166	6110	4335	
A 31 DE DIC DE 2015	14051	114	8288	5649	
A 31 DE DIC DE 2016	16804	149	10548	6107	
A 31 DE DIC DE 2017	12330	191	7663	4476	2.) En el campo PQRS por otros conceptos se incluye: comportamiento conductor y forma de conducción
A 31 DE DIC DE 2018	12213	175	7985	4053	
total	69266	876	42745	25645	

Fuente. Información suministrada por TMSA.

En su respuesta⁶³ la entidad expresa: *"Para la fecha establecida de inicio de operación regular (fin de la etapa pre-operativa) los concesionarios debían acreditar ante TMSA el 10% de la flota prevista como chatarrización, es así como los concesionarios para esta fecha tenían la siguiente meta y avance en el proceso"*, adjuntando relación con lo que se acredita que todos los concesionarios cumplieron con la condición del 10% de flota desintegrada antes del inicio de operación regular, lo cual daba fin a la etapa pre-operativa; de esta manera, se realizó el ajuste pertinente resaltando que con la información documental allegada, evidencia retraso del proceso en etapa de operación, por lo que esta parte del hallazgo se mantiene.

Con relación al avance de la flota a proveer y efectivamente adquirida y vinculada, así como desintegrada por cada concesión, los soportes allegados confirman lo enunciado en el hallazgo, realizando las aclaraciones a que haya lugar.

Sobre la implementación gradual de la operación e integración del SITP, la respuesta menciona: *"El cronograma de implementación sigue el proceso gradual planeado para la Fase II del proyecto SITP, establecido mediante Decreto 309 de 2009 "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones", el cual indica que el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP se desarrollaría en etapas o fases, con el fin de minimizar los impactos negativos a los usuarios durante el proceso de migración entre el*

⁶³ Oficio con Rad. No. 2019EE21104 de diciembre 05 de 2019 de TMSA.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

transporte tradicional y la red del SITP”; igualmente establece “En el marco de este criterio, no se estipuló en los contratos de concesión del Sistema ni en el Anexo 2 de la Licitación, fechas específicas para iniciar las etapas y fases del proceso, de tal forma que en los contratos sólo se estiman plazos y se prevé la definición de cronogramas posteriores, susceptibles de modificación, de acuerdo con el cumplimiento de los diferentes componentes”.

La CGR, con fundamento en la información aportada por la entidad⁶⁴ y en los considerandos o hechos mencionados en algunos laudos⁶⁵, evidencia que el sistema no se encuentra integrado y presenta falencias en su implementación.

⁶⁴ Para desarrollar lo anterior, destacamos apartes de la respuesta así:

"Por su parte, en lo que respecta a los Contratos de Concesión No. 06 y 07 de 2010, la CGR toma dentro sus argumentos los que el Laudo Arbitral del 20 de noviembre de 2018 adoptó para su decisión. No obstante lo anterior, consideramos pertinente citar lo que en realidad consideró el Tribunal, a saber:

"Con base en los conceptos periciales, y dando alcance a varias de las determinaciones del Tribunal al estudiar en el capítulo anterior el tema de la Implementación, concluye sobre la Integración del SITP:

La Implementación y la Integración del SITP son conceptos diferentes dentro del esquema operacional del mismo.

La Implementación es una obligación del concesionario, desarrollada bajo las directrices del ente gestor, por lo cual la responsabilidad de su ejecución depende del cumplimiento conjunto de sus obligaciones contractuales, tales como la vinculación de la flota, la implementación de las rutas dentro de los tiempos y según las proyecciones de TRANSMILENIO, etc.

Una de las consideraciones de los contratos 006 y 007 determina: "Que el art. 8 del Decreto 309 de 2009 establece que Transmilenio S.A. será el ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público y tendrá como su responsabilidad su planeación y control."

La Integración del SITP corresponde a una de las obligaciones del ente gestor, enmarcadas en el rango de las obligaciones de control del sistema, que se materializa una vez implementadas las actividades correspondientes a todos y cada uno de los agentes del Sistema.

Al definir en capítulo anterior que (...) no ha cumplido íntegramente con las actividades de vinculación de la flota y de implementación de las rutas asignadas a su cargo, no puede afirmarse que la no integración del SITP, definida en los términos de los dictámenes periciales, se derive del incumplimiento de TRANSMILENIO de sus obligaciones contractuales." (Negritas y Subrayado fuera del texto)

De esta manera, es claro que la implementación del Sistema implica una serie de actividades conjuntas por parte de los sujetos intervinientes, así como la integración se enmarca en una obligación de TRANSMILENIO S.A. como Ente Gestor, pero tal como lo señala el Tribunal, no puede decirse que la no integración del Sistema derive en el incumplimiento de la entidad frente a sus obligaciones contractuales. De hecho, en las pretensiones del concesionario, el Tribunal deniega las pretensiones vigésimas quintas relacionada con un supuesto incumplimiento de la entidad, en su lugar, el Laudo reconoce que no existe tal situación."

⁶⁵ Laudos de noviembre 30 de 2018, diciembre 20 de 2018.

5. ANEXO. RELACION DE HALLAZGOS

ORDEN	HALLAZGO	A	F	D	P	MONTO
1	Vigilancia y Control - Costos e Ingresos Operacionales.	X		X		
2	Vigilancia y control del ente gestor respecto de los indicadores financieros de endeudamiento de los contratos de Concesión.	X		X		
3	Vigilancia y Control - Ingresos Operacionales.	X				
4	Estabilización Tarifaria del Sistema de Transporte Público (SITP)	X		X		
5	Entrega de patios o terminales zonales y kilómetros en vacío.	X		X		
6	Recursos del FET destinados a instalación de equipos del sistema integrado de recaudo en flota no disponible.	X	X	X		\$2.100.257.654
7	Estudio técnico y financiero para actualización de tarifa al usuario. Remuneración al Concesionario del Contrato 01 de 2011. Utilización recursos FET.	X	X	X		\$7.056.281.924
8	Pasivos corriente y no corriente revelados por parte del Concesionario del Contrato 010 de 2010.	X				
9	Inventarios Cláusula 70. Contratos de Concesión.	X				
10	Desintegración y vinculación de flota e implementación - operación SITP.	X		X		
TOTAL		10	2	7	0	\$9.156.539.578

A: Hallazgo administrativo; F: Hallazgos con presunta incidencia fiscal; D: Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria; P: Hallazgo con presunta incidencia penal.

