



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 126

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
TRANSMILENIO S.A.

Período Auditado 2015

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., enero de 2017

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
TRANSMILENIO S.A.

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Director Sectorial de Fiscalización	Clara Viviana Plazas Gómez
Subdirectora de Fiscalización	Gabriel Hernán Méndez Camacho
Asesor	Doris Clotilde Cruz Blanco
Gerente	Luis Ariel Olaya Aguirre
Equipo de Auditoría	Dagoberto Correa Pil Ana Carolina Moreno Ojeda Jaime Alejandro Rodríguez Gamma Nelly Vargas Jimenez Jorge Efraín Laverde Enciso

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	1
3. RESULTADO DE LA AUDITORIA	4
3.1 CONTRATO DE OBRA 380 DE 2015.....	4
3.1.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de Planeación en la Estructuración del Proceso de Licitación TMSA-LP-04-2015, toda vez que la Entidad omitió incluir la valoración de cada uno de los porcentajes que conforman el AIU, estimando sin ninguna evaluación y estimación un valor global del AIU del 17 al 21 % para ser seleccionado por el contratista para la asignación de puntaje.....</i>	<i>4</i>
3.1.2. <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, por valor de \$1.303.111.596, en razón a una deficiente planeación en la estructuración del proceso de licitación TMSA-LP-04-2015 porque la Entidad efectuó la inclusión de un costo adicional por concepto de “VALOR FIJO MENSUAL”, hecho este que está duplicando el valor de la Administración que conforma el AIU.....</i>	<i>8</i>
4. ANEXO.....	15
4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	15

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.

Doctora

ALEXANDRA ROJAS LOPERA

Gerente General

TRANSMILENIO S.A.

Avenida el Dorado No. 66-63

Código Postal 111321

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. – TRANSMILENIO S.A., respecto al Contrato de obra No. 380 de 2015 y el Contrato de Interventoría No. 384 de 2015, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de Auditoría de Desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

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

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en los asuntos, procesos, actividades de carácter específico, de interés o

relevancia auditados, no cumple con los principios evaluados en razón a que se evidencian deficiencia en las actuaciones adelantadas por la entidad.

Se detectaron dos hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria de los cuales uno es con incidencia fiscal por valor de \$1.303.111.596, lo anterior se relaciona con deficiente planeación al establecer en el proceso de licitación la inclusión de un costo adicional por concepto de “VALOR FIJO MENSUAL”, ocasionado un doble pago porque los conceptos que forman parte de este pago se encuentran inmerso dentro del AIU, más específicamente dentro de la Administración.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

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

Atentamente,



CLARA VIVIANA PLAZAS GÓMEZ
Directora Técnica Sector Movilidad

Revisó: Dr. Gabriel Hernán Méndez Camacho -Subdirector de Fiscalización Movilidad
Dr. Luis Ariel Olaya Aguirre-Gerente Equipo Auditor
Elaboró: Equipo Auditor

ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Se efectuó la revisión de los documentos que soportan las etapas precontractual y contractual de los contratos suscritos por Transmilenio S.A., para el mantenimiento de las estaciones y portales, con el fin de determinar el cumplimiento legal y técnico de las fases de contratación en mención.

Para lo anterior se revisaron los siguientes contratos:

- Contrato de obra No. 380 de 2015
- Contrato de Interventoría No. 384 de 2015

3. RESULTADO DE LA AUDITORIA

3.1 CONTRATO DE OBRA 380 DE 2015

En el Plan de Trabajo se incluyó la revisión del contrato de obra No. 380 de 2015 firmado con el CONSORCIO MILENIO AM&CIA, con el objeto de que “El contratista se compromete a realizar el mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá, a cargo de la empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.”, por valor de \$25.229.3 millones, con plazo de 12 meses, este contrato se prorrogó y adicionó mediante otrosí No.1, por 6 meses y \$13.497.7 millones

En la evaluación realizada a este contrato, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de Planeación en la Estructuración del Proceso de Licitación TMSA-LP-04-2015, toda vez que la Entidad omitió incluir la valoración de cada uno de los porcentajes que conforman el AIU, estimando sin ninguna evaluación y estimación un valor global del AIU del 17 al 21 % para ser seleccionado por el contratista para la asignación de puntaje.

Aun cuando los pliegos de condiciones establece que el oferente interesado en el proceso, debía evaluar y efectuar la valoración y cuantificación del porcentaje, Administración, Imprevistos y Utilidad, la entidad incorporó en el pliego de condiciones la selección del AIU como un criterio “*VERIFICACIÓN de la EVALUACIÓN, ADMINISTRACION, IMPREVISTO Y UTILIDAD - AIU (150 PUNTOS)*”, en el cual el menor porcentaje de AIU seleccionado por el oferente se llevaría el mayor puntaje.

Acción induce al error a los posibles oferentes, motivados por la asignación de un mayor puntaje en la evaluación de la propuesta, lo cual obliga a bajar el porcentaje global del AIU, sin haber evaluado y valorado el costo real que generará la imposición de la carga del contrato y de los riesgos que se pueden ocasionar mediante la cuantificación detallada de los costos en que se verá incurso por cada uno de estos tres ítem, Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU), previstos en los pliegos y anexos técnicos del proceso de Licitación.

Al verificar la comunicación No. 2016EE21077, mediante la cual la Entidad emite respuesta al requerimiento generado por este Ente de Control, radicado en Transmilenio S.A., bajo el No. 2016ER36840, particularmente para el interrogante planteado del desglose de los ítems que componen el AIU, la Entidad responde que

dicha valoración no existe y que el porcentaje del AIU fue planteado como variable entre el 17% y 21% para darle calificación y puntuación al proponente.

De conformidad con lo expuesto, la Entidad no valora por separado el porcentaje individual que se le asigna a la Administración, a los Imprevistos y a la Utilidad, igualmente, incurre en falta de planeación en la estructuración de los procesos, por que adolece de claridad para que los oferentes valoren las condiciones reales de la contratación, en donde pueda identificar claramente el porcentaje y monto asignado de los costos indirectos en los cuales debe incurrir por concepto de la Administración del contrato, la valoración del porcentaje y monto asignado a los Imprevistos para cubrir los posibles y eventuales riesgos que pueda enfrentar el contratista durante la ejecución del contrato, así como la valoración del valor esperado como Utilidad del negocio pactado, su valoración individual y global le permite evaluar la conveniencia y oportunidad para presentarse, y le sirve de base para valorar su costo dentro de la propuesta como un global de AIU.

Si bien es cierto, la estimación de los costos asociados a los Imprevistos están ligados al planteamiento definido en la Teoría de la Imprevisibilidad, así como supone la definición, tipificación y asignación de los riesgos de la Matriz de Riesgos del Proceso, en donde se identifica, que dada la asignación de dichos riesgos, el contratista recibe en contraprestación, el valor y porcentaje por concepto de Imprevistos del AIU definido por la Entidad para su atención. Valoración que les permitirá a los posibles oferentes, evaluar la pertinencia de presentar su propuesta, considerando el posible costo en el cual se podrán ver incursos ante la ocurrencia de los posibles y eventuales riesgos imprevisibles derivados de riesgos previsibles identificados que le son asignados al contratista.

El Honorable Consejo de Estado, ha señalado con relación al concepto de Administración, Imprevistos y Utilidad – AIU, que aunque no existe legislación contractual que defina tal concepto, es de notorio conocimiento los ítems que conforman los tres elementos, referenciando a la administración con los costos indirectos, los imprevistos con los gastos no establecidos para cubrir los eventuales riesgos, que pueda presentar el contratista y la utilidad con el beneficio económico resultado de la ejecución del contrato, es decir, que dichos elementos se discriminan así:

“...De acuerdo con la jurisprudencia el AIU propuesto para el contrato, corresponde a:
i). los costos de administración o costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista, esto es: A;
ii). los imprevistos, que es el porcentaje destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato, esto es, el álea normal del contrato: I;

iii). la utilidad o el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato, esto es: U.

Ahora, teniendo en cuenta que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., cada empresa o comerciante de acuerdo con su infraestructura, experiencia, las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato a celebrar, entre otros factores, establece su estructura de costos conforme a la cual se compromete a ejecutar cabalmente un contrato en el caso de que le sea adjudicado.

En cuanto a la incidencia del cálculo del A.I.U. incluido en la propuesta, para efectos de procesos de selección frustrados por hechos imputables a la administración, o la ejecución del contrato y la equivalencia de las prestaciones del mismo, existe abundante jurisprudencia acerca de la cuantificación de los perjuicios que padece el contratista con base en la utilidad esperada que se incluyó en él dentro de la propuesta, en el entendido de que, si el fundamento de la responsabilidad es reparar el daño causado y llevar al damnificado al mismo lugar en que se encontraría de no haberse producido la omisión del Estado, resulta procedente reconocer la totalidad de dicha ganancia proyectada por el mismo contratista.

La importancia del A.I.U. - administración, imprevistos y utilidades-, para estos efectos estriba en que el juez del contrato lo reconoce como factor de la propuesta en el que se incluyen dichos valores, de manera que permite calcular con base en la utilidad la indemnización de los perjuicios reclamados por el contratista u oferente, según el caso, en aquellas controversias en las que les asiste el derecho.”¹

Es claro que, los porcentajes mínimos y máximos del AIU, no se encuentran desarrollados en la normativa, no obstante, la entidad contratante debe establecerlo dependiendo de sus criterios, de conformidad con los factores involucrados, tales como las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato, entre otros, e indicar que por la administración se asumen gastos de disponibilidad de la organización del contratista, es decir, los elementos que necesita para su normal ejecución.

Así mismo, resalta la importancia de discriminar los porcentajes para cada uno de los elementos, porque en el evento que se requiera cuantificar los perjuicios sufridos por el contratista, éstos ya se encuentran establecidos. Por lo anterior, se considera de vital importancia, identificar cada uno de los componentes del AIU, sus ítems que lo conforman y su respectivo porcentaje, como factor de la propuesta para dar transparencia al proceso.

En concordancia con lo anterior, es pertinente señalar, que el artículo 4^o de la Ley 1150 de 2007, establece que las entidades estatales en los pliegos de condiciones deberán señalar en que momento se revisará la asignación de riesgos, que deberá ser antes de presentar las ofertas, con miras a definir su distribución definitiva y el

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicado 20811 del 14 de octubre de 2011, Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

artículo 3º del Decreto 1510 del 2013, define el riesgo como *“un evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un Contrato”*.

La Contraloría General de la República, mediante concepto 2012EE0071253 del 23 de octubre de 2012, precisó que el AIU forma parte del valor total del contrato, y que de una adecuada planeación resulta el apropiado cálculo de los riesgos ligados al mismo. De igual forma, sobre los imprevistos resaltó la necesidad de presentarse los hechos determinados para hacer uso del porcentaje constituido para tal fin, aunque si se excede lo planteado, superando el cálculo previsible, da lugar a un desequilibrio económico y si en la estructura de la relación comercial alguna de las partes no realiza una adecuada planeación de los costos, conllevando a un mayor valor, cada uno debe asumirlo.

Por lo tanto, si se omite tal valoración de los riesgos previsible, de conformidad con el principio de planeación, se corren riesgos relevantes, tales como el incumplimiento del objeto contractual, de valor y de tiempo, incluso podría por vicios de legalidad declararse nulo.

De conformidad con lo anterior, es justo precisar, que en caso de ocurrencia de un hecho de reclamación por parte del contratista argumentando que los riesgos ocurridos y asumidos superan el valor pactado, al no estar valorado ni asignado por la Entidad, podría presentarse un vicio de legalidad en la estructuración del proceso, toda vez que no se tendría ningún límite de referencia del porcentaje y valor asignado a tales Imprevistos, por lo cual sería inviable valorar los costos asociados a dicha reclamación. Es decir, si se pudieran reclamar los efectos derivados de hechos ocurridos, realmente con fuente en los riesgos previsible identificados -que no se pueden reclamar-, esos efectos tendrían que superar el valor de la utilidad pactada para el contrato, para que dicho caso proceda y se le pueda dar trámite ante la Administración, situación en la cual, la Entidad estaría contraviniendo los principios planeación, transparencia y selección objetiva.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta presentada por la Entidad al Informe Preliminar de la presente Auditoría de Desempeño, radicada en la Contraloría de Bogotá bajo el # 1-2016-22883 el 17 de enero de 2017, no desvirtúa los argumentos que configuran la observación ya que después de efectuar la verificación de los documentos: Estudio Previo, Pliego de Condiciones y demás anexos, no se identifican cuáles son los porcentajes que se le asignan a la Administración, a Imprevistos, la Utilidad, y que en su sumatoria se constituye en el porcentaje del AIU propuesto, en el que se pueda evidenciar que el oferente presentó en su propuesta, tal como se planteó en

la respuesta de la entidad: “(...) *balanceando su AIU acorde con sus características y expectativas, valorando los riesgos y maximizando su utilidad. (...)*”, por lo cual se concluye que la Entidad no valoró ni estimó el porcentaje individualizado para cada uno de los componentes: Administración, Imprevistos y Utilidad, que conforman el AIU, dentro de la estructuración del proceso que dio origen al contrato de obra, como es el porcentaje

De otro lado, el desconocimiento del porcentaje que se le asigna a la Administración, a Imprevistos y a la Utilidad, no blinda a la Entidad ante una posible reclamación por Desequilibrio Económico, por el contrario esta situación genera controversia y el impedimento que podría tener un juez al dirimir dicho litigio, lo que conllevaría a la declaratoria del vicio en el contrato por la imposibilidad de poder llegar a identificar claramente las reglas y porcentajes individualizados asignados al AIU para poder contar con el límite del monto económico a reclamar por el contratista.

Al verificar la estructuración de los contratos del IDU mencionados en la respuesta de la Entidad, se identifica que dichos contratos sí consideran la asignación individualizada del % que conforma el AIU.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, por valor de \$1.303.111.596, en razón a una deficiente planeación en la estructuración del proceso de licitación TMSA-LP-04-2015 porque la Entidad efectuó la inclusión de un costo adicional por concepto de “VALOR FIJO MENSUAL”, hecho este que está duplicando el valor de la Administración que conforma el AIU.

De conformidad con el pliego de condiciones del proceso de Licitación, su estudio previo y demás anexos, se identificó que dentro de la estructuración del proceso se definió y estableció un pago fijo mensual al contratista denominado “*Pago Fijo Mensual*”, que fue definido como costos fijos de administración, operación y logística requeridos para el desarrollo del proyecto, concepto que corresponde a los costos directos de una Administración que están incluidos en el AIU, por lo cual esta condición deja claro la duplicación de costos asociados a la Administración del contrato, más aún, si la Entidad dentro de su proceso – Pliegos y demás Anexos - clarificó los costos que debe considerar y asumir el contratista durante el desarrollo del contrato, los cuales están incursos en la Administración del valor global del AIU definido del 17% del valor del contrato que hacen \$4.288.986.409.

Verificando la comunicación No. 2016EE21077, mediante la cual la Entidad emite respuesta al requerimiento generado por este Ente de Control radicado en Transmilenio S.A., No. 2016ER36840, particularmente para el interrogante planteado del desglose de los ítems que componen el **Pago Fijo Mensual**, la Entidad responde que dicho valor corresponde al pago fijo mensual que se le hace al contratista, valor que fue planteado por un valor de \$139.370.223 (100 puntos).

En la discriminación de las actividades que la Entidad considera dentro del pago fijo mensual define las siguientes:

- “
- *Arrendamiento de bodega y oficina.*
 - *Servicios públicos y comunicaciones, incluyendo los canales dedicados para el software especializado.*
 - *Nómina y Parafiscales y parafiscales de todo el equipo de trabajo solicitado en este pliego y los que el contratista considere necesario.*
 - *Elaboración de presupuestos y pre diseños para posibles obras de mantenimiento y en especial para rehabilitaciones y mejoramientos.*
 - *Cargo mensual por todo concepto de los dos vehículos mínimos exigidos para transporte de personal, materiales y equipos.*
 - *Adquisición y cargo mensual por concepto de 10 dispositivos móviles con plan de datos y voz ilimitados para el servicio y uso de TRANSMILEIO S.A.*
 - *Amortización de instalaciones, equipos y herramientas.*
 - *Pólizas y seguros.*
 - *Amortización hardware y software, actualizaciones y capacitación. Incluye las actualizaciones y mantenimiento del software especializado de mantenimiento y de análisis de precios unitarios así como también incluye el costo de actualizaciones de software exigido en el Anexo correspondiente de este Pliego de Condiciones...”*

Por su parte, la doctrina ha señalado respecto al AIU, que no existe ordenamiento legal que lo regule, no obstante precisa: “...se refiere a los costos requeridos para la ejecución del contrato, donde: A, significa Administración, la Administración son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de un proyecto, como honorarios, impuestos, entre otros...”².

Como se puede observar en la respuesta aportada por la Entidad, los ítems que forman parte del pago fijo mensual corresponden a unos costos indirectos que forman parte de la Administración.

Adicionalmente, la Entidad en la misma comunicación indica que dicha forma de pago fue el resultado de una Observación planteada por este órgano de Control, en los informes correspondiente a las auditorias adelantadas en el año 2007 y 2008,

² APROXIMACIÓN METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL AIU – METHODOLOGICAL APROXIMATION FOR AIU CALCULATION. MIGUEL DAVID ROJAS LÓPEZ Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas. Profesor asociado, mdrojas@unal.edu.co. NATALIA ANDREA BOHORQUEZ PATIÑO Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas. nabohorq@unal.co. Recibido para revisar Septiembre 26 de 2008, aceptado agosto 25 de 2009, versión final Agosto 28 de 2009. Documento internet <http://www.scielo.org.co/pdf/dyna/v77n162/a30v77n162.pdf>.

situación que fue corroborada en dichos informes, hecho que fue verificado durante el proceso auditor, evidenciándose que dicha información es incorrecta, razón por la cual, es pertinente señalar que una vez efectuada la lectura, para aquellas observaciones que posiblemente pueden ser relacionadas con el tema, se precisa lo siguiente:

En el Informe del año 2007, el equipo auditor sobre el tema solamente se pronunció de las vigencias futuras para ser aprobadas así: “... en la vigencia 2006, la Empresa Transmilenio S.A. comprometió recursos de vigencias futuras para la adquisición del servicio de mantenimiento de las estaciones del Sistema Transmilenio, y suscribió los contratos 192 y 193, cuyos objetos contractuales fueron: “Mantenimiento de la infraestructura de las estaciones de fase I y fase II y los patios de la calle sexta y la hoja del sistema TransMilenio” e “Interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato 192/2006”.³

En concordancia con lo anterior, resultado de la auditoría regular del año 2008, se presentaron algunos hallazgos relacionados con la ejecución del contrato N° 192-2006 y su contrato interventoría No. 193-2006, con relación a los costos fijos en el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria No. 3.7.1.8., se precisó:

“...en el Contrato No.193 de 2006 cuyo objeto es desarrollar la interventoría al Contrato 192 de 2006, se comprobó que, a pesar del oficio C193-002-06 de noviembre 22 de 2006 de A.C.I. Proyectos S.A. a TRANSMILENIO S.A., donde solicita que la entidad defina el alcance de los documentos contractuales y registros de control de obra que se le debe pedir al Consorcio Mantenimiento Transmilenio MANTRANS para el inicio de los contratos 192 y 193 de 2006 y su ejecución, teniendo en cuenta la Cláusula Tercera sobre obligaciones particulares del contratista del Contrato 193 numeral 1., antes de iniciar los trabajos de obra, la Interventoría debía solicitar, revisar y dar un concepto sobre los siguientes documentos:

- b. Análisis de precios unitarios.*
- d. Descripción de los costos con su flujo de caja quincenal con su correspondiente programa de trabajo e inversiones.*
- e. Programación general de las actividades y asignación de recursos (de personal, equipos y financieros), rendimientos promedio de la obra ejecutada por quincena.*
- f. Flujo de caja quincenal (plan de inversión)*
- g. Programación específica por cada frente de trabajo.*
- í. Apropiación de los diseños específicos en las normas.*
- j. Programa de seguridad industrial e identidad visual.*
- k. Verificación de inclusión del PIPMA –Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental.*
- l. Plan de Manejo de Tránsito.*
- m. Plan de aseguramiento de la calidad de las obras...*

³ Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular – PAD 2007 - Mayo de 2007.

Igualmente, respecto a los documentos a entregar a la interventoría, se hace referencia a:

iv. La apropiación de los diseños especificados en las normas. Asimismo, el Estudio de Conveniencia suscrito por el Director de Operaciones de la entidad el 20 de noviembre de 2006, a pesar de la explicación respecto a la necesidad de hacer Otro sí al Contrato 193 de 2006 para excluir las obligaciones señaladas en la comunicación del Interventor 012881 de 22 de noviembre de 2006, la entidad no tramitó la suscripción del Otrosí mencionado.

Asimismo, llama la atención a este Equipo Auditor el que la Dirección de Operaciones no atendió lo solicitado mediante memorando Nr. 2006IE5184 de diciembre 29 de 2006 por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica respecto a tener en cuenta el Memorando IE4654 de diciembre 4 de 2006 para elaborar un Otrosí al Contrato 193 de 2006 excluyendo las obligaciones del interventor, lo siguiente:

“-Estudio técnico en el que sustente por qué la Interventoría no puede cumplir con estas obligaciones.

-Teniendo en cuenta que las actividades a excluir fueron tenidas en cuenta por el proponente por el proponente para estructurar su propuesta económica, se necesita un estudio financiero y económico en donde se analice si existe o no una reducción en los costos de la Interventoría, y, en consecuencia un menor valor para TRANSMILENIO S.A.”⁴

Como se observa en el informe, es una objeción a los trámites relacionados con la solicitud No. C193-002-06 del 20-11-2016, radicada por el interventor a Transmilenio, donde le solicitó definir el alcance de documentos y registros de control de obra para el inicio y ejecución de los contratos de conformidad con la Cláusula Tercera Numeral 1º de la interventoría. Así mismo, se cuestionó la omisión sobre la suscripción de Otrosí para excluir obligaciones plasmadas en la comunicación 012881 del 22-11-2006, que es diferente al oficio antes indicado y por último fue refutado el hecho que la Dirección de Operaciones, no haya acatado lo solicitado por la Oficina Asesora Jurídica, para la elaboración del Otrosí relacionado con la exclusión de las obligaciones del interventor sobre la realización de un estudio técnico, en el que sustente por qué la interventoría no puede cumplir con las obligaciones y un estudio financiero y económico en donde se pudiera identificar, si existía o no disminución en los costos de la interventoría, por ende para Transmilenio S.A.

Es claro que este Ente de Control, en ningún momento señaló que debía reevaluarse los factores que componen el valor mensual correspondiente al pago fijo, pues lo que cuestionó fue la no realización de las solicitudes enviadas, no sólo entre el contratista y Transmilenio, sino también entre las diferentes dependencias.

⁴ Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular– PAD 2008, Mayo de 2008.

Situación que igualmente se presenta, en consideración a que dentro de la estructuración del proceso, otra de las falencias encontradas fue la no valoración y asignación del porcentaje individual de cada uno de los elementos que conforman el AIU, por lo cual la entidad incurre en el error de establecer un Pago Fijo Mensual con ítems que previamente debieron definir en el cálculo de la Administración, que forma parte del AIU.

Dentro del Pliego de Condiciones, específicamente en la VERIFICACIÓN Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN CALIDAD Y OPORTUNIDAD DEL MANTENIMIENTO PREVENTIVO, se estableció que el porcentaje de cumplimiento del mantenimiento preventivo que el contratista ofrezca, criterio al cual se le asignó un puntaje (MÁX 150 PUNTOS), para el que ofrezca el mayor porcentaje de cumplimiento. Con base en dicho porcentaje de cumplimiento ofrecido por el oferente en la Especificación y Anexo Técnico del contrato, se estableció como una de las obligaciones del contratista, para poder efectuar el pago del denominado **Pago Fijo Mensual** en su factura mensual, que debería cumplir con dicho porcentaje de cumplimiento, que para tal efecto y conforme al oferente seleccionado, el porcentaje ofrecido fue del 90% de cumplimiento del 100% de órdenes de trabajo de mantenimiento preventivo generadas y atendidas en el mes facturado.

A pesar que la Entidad estableció este pago como pago fijo por Administración para las Actividades de Mantenimiento Preventivo -denominado **Pago Fijo Mensual**-, se identificó igualmente, en la cuentas de cobro mensual del contratista, que los pagos efectuados por las Actividades de mantenimiento Preventivo, está siendo afectado por el valor del AIU, razón por la cual se evidencia que se está efectuado el pago de una doble Administración para los ítems de Mantenimiento Preventivo.

Cuadro 1
VERIFICACIÓN ACTAS PARCIALES DE OBRAS PAGAS AL CONTRATISTA,
CORRESPONDIENTES DEL MES DE DICIEMBRE DE 2015 A OCTUBRE DE 2016

Cifras en pesos

Acta No.	Tipo de Mantenimiento	No. Ordenes de Trabajo	Valor total Ordenes	Costo Por AIU (17%)	Pago Fijo Mensual	AIU + Pago Fijo Mensual de MP	Valor Total Factura
Acta No. 1	CORRECTIVO	473	155.099.567	26.366.926			
	PREVENTIVO	130	44.163.861	7.507.856	118.464.691	125.972.547	351.602.902
	Total general	603	199.263.428				
Acta No. 2	CORRECTIVO	740	336.968.094	57.284.576			
	PREVENTIVO	137	72.175.125	12.269.771	118.464.691	130.734.462	597.162.256
	Total general	877	409.143.218				
Acta No. 3	CORRECTIVO	728	591.979.027	100.636.435			
	PREVENTIVO	185	146.908.809	24.974.498	118.464.691	143.439.188	982.963.459
	Total general	913	738.887.836				
Acta No. 4	CORRECTIVO	911	2.147.679.505	365.105.516			
	PREVENTIVO	169	155.046.227	26.357.859	118.464.691	144.822.549	2.812.653.798
	Total general	1080	2.302.725.733				
Acta No. 5							

Acta No.	Tipo de Mantenimiento	No. Ordenes de Trabajo	Valor total Ordenes	Costo Por AIU (17%)	Pago Fijo Mensual	AIU + Pago Fijo Mensual de MP	Valor Total Factura
	CORRECTIVO	1668	2.266.134.960	385.242.943			
	PREVENTIVO	153	78.226.523	13.298.509	118.464.691	131.763.199	2.861.367.625
	Total general	1821	2.344.361.483				
Acta No. 6	CORRECTIVO	1927	2.261.963.783	384.533.843			
	PREVENTIVO	172	195.574.320	33.247.634	118.464.691	151.712.325	2.993.784.271
	Total general	2099	2.457.538.103				
Acta No. 7	CORRECTIVO	2461	2.079.404.700	353.498.799			
	PREVENTIVO	187	195.552.343	33.243.898	118.464.691	151.708.589	2.780.164.431
	Total general	2648	2.274.957.043				
Acta No. 8	CORRECTIVO	1720	1.782.560.068	303.035.211			
	PREVENTIVO	156	144.273.288	24.526.459	118.464.691	142.991.150	2.372.859.717
	Total general	1876	1.926.833.356				
Acta No. 9	CORRECTIVO	1975	2.889.970.433	491.294.974			
	PREVENTIVO	165	168.820.705	28.699.520	118.464.691	147.164.210	3.697.250.322
	Total general	2140	3.058.791.138				
Acta No. 10	CORRECTIVO	1457	1.885.401.575	320.518.268			
	PREVENTIVO	164	163.372.752	27.773.368	118.464.691	146.238.058	2.515.530.653
	Total general	1621	2.048.774.327				
Acta No. 11	CORRECTIVO	1532	1.342.824.990	228.280.248			
	PREVENTIVO	180	135.652.073	23.060.852	118.464.691	141.525.543	1.848.282.854
	Total general	1712	1.478.477.062				
TOTAL CONTRATO	CORRECTIVO	15592	17.739.986.701	3.015.797.739			
	PREVENTIVO	1798	1.499.766.026	254.960.224	1.303.111.596	1.558.071.821	23.813.622.287
	Total general	17390	19.239.752.727	3.270.757.964			

Fuente: Ordenes de Trabajo/ Ordenes de Pago
Elaboro: Equipo Auditor

Como se observa en el cuadro 1, se efectuó un doble pago por concepto de Administración, denominado **Pago Fijo Mensual**, ocasionando un presunto detrimento por un valor de \$1.303.111.596, en las facturas de diciembre de 2015 a Octubre de 2016.

En el mismo sentido, en el cuadro 1 se concluye que la entidad ha cancelado \$1.303.111.596, por concepto de Pago Fijo Mensual que equivale al 87% del valor cancelado por las actividades ejecutadas de mantenimiento preventivo (\$1.499.766.026), toda vez que los ítems que conforman este Pago Fijo Mensual, se encontraban inmersos dentro del valor reconocido como la Administración que se encuentra dentro del AIU, cifra que pudo haber sido utilizada en una mayor cantidad de actividades de mantenimiento.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta presentada por la Entidad al Informe Preliminar de la presente Auditoría de Desempeño, radicada en la Contraloría de Bogotá con número 1-2016-22883 el 17 de enero de 2017, ésta no desvirtúa los argumentos que configuraron la observación en razón a que no es preciso aseverar que el

esquema de remuneración del contrato en mención es más económico, porque en este esquema la entidad asume una carga económica de unos gastos fijos que le competen directamente al contratista, y que están inmersos dentro de la Administración que se asume y pacta en el negocio contractual, denominado AIU.

Escenario que por el contrario revela una situación antieconómica por cuanto al observar los pagos mensuales, se evidencia que la entidad ha cancelado porcentajes por concepto de AIU+ Pago Fijo Mensual superiores (entre 21 % y el 76%) al porcentaje global pactado en el AIU del 17%. Hecho que se agrava con la incidencia que tiene la variabilidad del volumen ejecutado por el contratista, el cual genera que el costo por Administración del AIU se incremente en el modelo económico propuesto por Transmilenio S.A., pues al existir baja ejecución del contrato el contratista igualmente, sigue percibiendo un pago constante por concepto del Pago Fijo Mensual por una Administración (denominados costos fijos en el modelo propuesto por TM S.A.) que estaría subutilizada y que a la vez se encuentra inmersa en la Administración del AIU.

Por último, se precisa que si bien la Entidad contaba en el 2009, con una estructuración del AIU del 32% y que dada la reevaluación que la entidad efectuó, ésta se redujo, planteando un límite inferior y superior entre el 17% al 21%, situación que no es factible como punto de referencia al intentar comparar dos tipos de contratos, con diferente estructuración y en diferentes escenarios de tiempo, así como tampoco es viable efectuar la comparación con contratos de otras entidades, cuando se sabe que cada contrato cuenta con una especificidad y especialidad en su ramo. Tal es el caso de los contratos del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, en la cual existen variables que inciden en elevar los porcentajes que conforman el AIU, así como su estructura es conformada por etapas, tal como: de estudios y diseños, de construcción, en donde las dos primeras puede llevar el mayor valor de la Administración por el factor prestacional, y en la etapa de construcción, igualmente, el calculan los costos indirectos asociados a la ejecución de un contrato de obra que pueden tener variabilidad por las condiciones propias de espacio, modo y lugar donde se desarrolle el contrato.

Por lo presentado, se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia.

4. ANEXO

4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	2	N.A.	3.1.1. 3.1.2
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A.	3.1.1. 3.1.2.
3. PENALES	N.A.	N.A.	
4. FISCALES	1	\$1.303.111.596	3.1.2.

N.A.: No aplica.