



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE REGULARIDAD

CÓDIGO 84

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

Período Auditado 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., Julio de 2018

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá

Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar

Clara Viviana Plazas Gómez
Directora Sector Movilidad

Gabriel Hernán Méndez Camacho
Subdirector de Fiscalización Movilidad

Dániza Triana Clavijo
Leydi Diana Palomino Salazar
Asesoras

Equipo de Auditoría

Luis Ariel Olaya Aguirre

Gerente 039-01

Myriam Sichacá Castiblanco
Jorge Enrique Camelo Calderón
Luz Angely Ospina Medina
Cesar Ariel Figueroa
Carlos José Alarcón Garzón
Oscar Heriberto Peña Novoa
Jaime Alejandro Rodríguez Gama
Atilio Segundo Codina Granados
Dagoberto Correa Pil
Ana Carolina Moreno Ojeda
Sebastián Vargas Vargas

Profesional Especializado 222-08
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-05
Profesional Especializado 222-05 (E)
Profesional Universitario 219-03
Contratista

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN INTEGRAL	9
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	19
3.1 CONTROL FINANCIERO	23
3.1.1. Factor Estados Contables	23
3.1.1.1 Efectivo y Equivalentes a Efectivo	23
3.1.1.2. Inversiones e Instrumentos Derivados	24
3.1.1.3. Cuentas por Cobrar	25
3.1.1.4. Otros Activos	26
3.1.1.5. Cuentas por Pagar Créditos Judiciales	28
3.1.1.6. Provisiones	28
3.1.1.6.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no calificar los procesos de laudos arbitrales que fueron pagados en el 2017.	28
3.1.1.7. Otros Pasivos	30
3.1.1.8. Gastos	31
3.1.1.9. Rendición de la cuenta	32
3.1.1.10 Evaluación al sistema de control interno contable	32
3.1.1.11 Gestión Financiera	33
3.1.1. Factor Gestión Presupuestal	33
3.1.2.1. Aprobación del presupuesto vigencia 2017	33
3.1.2.2 .Modificaciones Presupuestales	36
3.1.2.3 Presupuesto de Ingresos	38
3.1.2.3.1 Hallazgo administrativo por cuanto la administración no especifica las razones por las cuales ordena que los recursos solicitados queden como cuenta por pagar en poder del Tesorero Distrital.	39
3.1.2.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto un ingreso de recursos por valor de \$74.335.127.220 del 16 de mayo de 2017, se ingresó en el presupuesto de TRANSMILENIO, S.A., en la ejecución presupuestal del mes de octubre de la misma vigencia.	41
3.1.2.4. Ejecución presupuestal de gastos e inversión	42
3.1.2.5. Rendición de la cuenta	45
3.1.2.6. Control Fiscal Interno	45
3.2. CONTROL DE GESTIÓN	46
3.2.1. Control Fiscal Interno	46
3.2.2. Plan de Mejoramiento	48
3.2.2.1. Hallazgo Administrativo por la ineffectividad de la acción planteada y ejecutada con la cual se pretendió subsanar la causa que originaron los hallazgos relacionados con el cumplimiento de metas del proyecto 7223, sobre la implementación de rutas del Sistema Integrado de Transporte Público y la vinculación total de la flota.	52
3.2.2.2. Hallazgo Administrativo porque la acción planteada para lograr subsanar lo evidenciado en el hallazgo comunicado sobre la autorización de la disminución del canon de arrendamiento sin razones técnicas, no fue efectiva.	54
3.2.2.3. Hallazgo Administrativo porque las acciones planteadas con las que se pretendía subsanar el hallazgo 3.1.4.1 de la auditoría de desempeño con código 122 del año 2016, fue ineffectiva, toda vez que a la fecha no ha recuperado los dineros por mayor valor remunerado a los operadores de fase I y II, por el inicio de las operaciones de fase III del SITP.	55

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

3.2.3. Gestión Contractual	57
3.2.3.1. Contrato 144 de 2016	57
3.2.3.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal porque TRANSMILENIO S.A., en la parte precontractual del proceso de selección CM-001-2016 contempla el valor del servicio de transporte (Tarifas de los vehículos) sin soporte técnico, jurídico, administrativo o financiero para la ejecución del contrato de interventoría 144 de 2016, generando un sobrecosto por valor de \$321.113.462, correspondiente a las órdenes de pago 2368 y 5607 de 2017.	60
3.2.3.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal porque TRANSMILENIO S.A. contempla en la valoración económica utilizada para la estructuración del presupuesto el porcentaje del factor multiplicador equivalente a 2,17 y se modifica en 2,2% para la ejecución del contrato de interventoría 144-2016, lo que ocasiona un mayor valor base del precio establecido en el concurso de méritos TMSA CM -01-2016, equivalente a la suma de \$207.644.659.	75
3.2.3.1.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., pese a tener conocimiento del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, decide ordenar la apertura del Concurso de Méritos Abierto No. 001 de 2016 y posteriormente suscribir el Contrato 144 de 2016, ocasionando que el objeto de éste, respecto de efectuar la interventoría integral a los contratos de concesión y sus correspondientes trece (13) zonas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, no se haya cumplido.	90
3.2.3.2. Contrato 381 de 2016	94
3.2.3.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se contravino la Ley 1474 de 2011, al realizarse la vigilancia de la ejecución del contrato 381 de 2016, mediante la supervisión, en vez de contratarse la interventoría, dada la complejidad del objeto contractual y la necesidad de tener conocimientos especializados.	95
3.2.3.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las obligaciones contractuales, modificaciones al plazo, entrega del informe final fuera del plazo establecido, situaciones que generaron faltas a los principios de la contratación estatal y de la actuación administrativa	97
3.2.3.2.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se tuvo en cuenta la recomendación del contratista del contrato 381 de 2016, respecto de modificar el contrato de concesión 001 de 2011, teniendo en cuenta que TransMiCable no cumple con todos los parámetros establecidos en la fórmula de remuneración del contrato de recaudo mencionado.	108
3.2.3.3. Contrato 370 de 2017 VALORA CONSULTORÍA S.A.S	110
3.2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la gestión del Supervisor del Contrato 370 de 2017, se manifestaron faltas a los principios de la actuación administrativa	113
3.2.3.4. Contratos de Prestación de Servicios números: 35, 36, 37, 38, 39, 40,41 y 100 del año 2017	115
3.2.3.5. Proceso de Selección TMSA-LP-003-2017 y Contrato de prestación de servicios No. 347 de 2017	116
3.2.3.5.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., en la parte precontractual del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, no realizó un estudio de mercado, ni análisis de sector, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica para los estudios previos, de cada una de las 9	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

zonas y en relación con los 9 portales adjudicados en la presente licitación, que permitirá determinar el presupuesto asignado para cada una de ellas, conforme lo establece la normatividad contractual	122
3.2.3.5.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias administrativas que presenta la ejecución del contrato, respecto de los elementos del Anexo Técnico No. 1 evidenciados en la visita administrativa celebrada el día 18 de mayo de 2018 en el Portal de las Américas, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-003-2017 y el contrato de prestación de servicios 347 de 2017	129
3.2.3.5.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por cuanto se adjudicó la zona del portal de la 80 y su zona de influencia a través de la modificación No. 2 al contrato 347 del 2017 suscrito con el CONSORCIO SIGMA TM, sin la utilización de un proceso de selección que así lo determine, en contra de los principios de selección objetiva y transparencia	140
3.2.3.5.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el CONSORCIO SIGMA TM, con la aceptación de TRANSMILENIO S.A., contrató el servicio de transporte con una persona jurídica que no está habilitada, uso de vehículos de mayor edad y uso de extractos de contrato que no incluyen a los funcionarios para los que fue contratado el servicio por TRANSMILENIO S.A.	145
3.2.3.5.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, porque TRANSMILENIO S.A., durante la etapa de planeación de la licitación pública TMSA-LP-003-2017 asignó un porcentaje del A.I.U. para la adjudicación de la zona 4 Portal de las Américas, sin el estudio de costos que así lo determine, respecto del contrato de prestación de servicios No. 347 del 2017, sin que existan documentos soportes del cálculo de este porcentaje, generando un sobre costo en el presupuesto asignado a este portal, por un valor de \$210.141.406.	151
3.2.3.6. Contrato de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016	163
3.2.3.6.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal, por el no cumplimiento de los requisitos legales por parte de la contratista en la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016 y para acceder al cargo como Subgerente Jurídica Código 090 Grado 3 de TRANSMILENIO S.A, por un valor de \$273.254.368.	164
3.2.3.7. Tabla de honorarios para las vigencias 2015-2016-2017-2018, expedidas por TRANSMILENIO S.A., mediante las Circulares Administrativas Nos. 003 del 21 de enero de 2015, 002 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017	183
3.2.3.7.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., no cuenta con los estudios de mercado necesarios para determinar el valor de las tablas de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ni justifica la necesidad para la contratación directa de expertos en el contexto de las circulares Nos. 002 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017	190
3.2.3.8. Contrato 346 de 2016	206
3.2.3.8.1. Hallazgo Administrativo por la falta de una efectiva supervisión al contrato 346 de 2016	206
3.2.3.9. Contrato 201 de 2016	208
3.2.3.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor \$166.164.675, en razón al valor pagado por TRANSMILENIO S.A. a Servicios Y Soluciones Seguras S.A.S, por concepto de AIU (Administración, imprevisto y Utilidad), en el contrato	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

201 de 2016, por cuanto este concepto no es compatible con contratos que suponen honorarios, gastos de administración y/o operación o similares, por lo que se constituye un doble reconocimiento por el mismo concepto, porque no se adelantaron estudios para establecer y remunerar el AIU, conforme lo establece la ley. _____	208
3.2.3.10. Contrato 206 de 2016 _____	212
3.2.3.10.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$240.161.406, en razón al valor pagado por TRANSMILENIO S.A. a Grupo Asesoría en Sistematización de Datos- Grupo ASD S.A.S., por concepto de AIU, en el contrato 206 de 2016. _____	212
3.2.3.11. Contrato 297 de 2017 _____	217
3.2.3.11.1. Hallazgo Administrativo, por cuanto se suscribió el contrato 297 de 2017, sin que se expidiera uno de los requisitos establecidos en el manual de contratación, como es el certificado de “no existencia de personal de planta”, y además suscribió el contrato con una empresa cuyo representante legal no cumplía con las condiciones establecidas para este contrato. _____	217
3.2.3.12. Contrato 570 de 2017 _____	219
3.2.3.13. Contrato No. 610 de 2017 _____	221
3.2.3.13.1. Hallazgo administrativo, porque TRANSMILENIO S.A. incluyó en el portal SECOP información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato y la cuantía del contrato _____	221
3.2.3.13.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias de planeación, por el no pago completo de lo pactado en la numeral uno de la cláusula sexta del contrato _____	222
3.2.3.14. Contrato Interadministrativo No. 374 de 2017 _____	224
3.2.3.14.1. Hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A. incluyó en el portal SECOP información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato _____	225
3.2.3.14.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias de planeación, porque a la fecha no se ha contratado para cumplir con el objeto de lo pactado _____	226
3.2.3.14.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la celebración del contrato sin el lleno de requisitos legales _____	228
3.2.3.15. Contrato de Mantenimiento No. 305 de 2017 _____	230
3.2.3.15.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en los pliegos definitivos del proceso de licitación pública No. TMSA-LP-01-2017 TRANSMILENIO S.A., incluyó normatividad técnica que ya estaba derogada. _____	230
3.2.3.15.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$1.251.738.225, porque TRANSMILENIO S.A., pagó actividades de poda de árboles y de mantenimiento de puertas automáticas, por valores superiores a los del mercado. _____	232
3.2.3.15.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria dada la ineffectividad de las inversiones en puertas del sistema troncal, que permite que se encuentren puertas sin funcionamiento, generando riesgos para los usuarios de las estaciones y facilitando el ingreso de personas sin el pago de pasajes. _____	242
3.2.3.15.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria dado que TRANSMILENIO S.A., en la Licitación Pública TMSA-LP-01-2017, impuso límites a los valores mínimos de A.I.U. sin que se hubieran incluido en los estudios y análisis aplicables al contrato situaciones que ofrecieran las mejores condiciones para la Empresa. _____	245
3.2.3.16. Contrato de Interventoría No. 324 de 2017 _____	250
3.2.3.16.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de control y supervisión, dado que la Interventoría que se ejecuta a través del contrato 324 de 2017,	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

permite que en el desarrollo del contrato 305 de 2017, se encuentren trabajando subcontratistas sin ser autorizados.	250
3.2.3.17. Contrato de Prestación de Servicios No. 384 de 2017	252
3.2.3.17.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Supervisión del contrato No. 384 del 2017, suscribió informes sin verificar el debido cumplimiento de vinculación del personal del contratista y la vigencia de las pólizas del contrato.	252
3.2.3.17.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de coordinación de TRANSMILENIO S.A., con la Secretaría Distrital de Movilidad para la planeación y ejecución del contrato 384 del 2017.	254
3.2.3.18. Contrato No. 335 de 2017	257
3.2.3.18.1. Hallazgo administrativo, porque TRANSMILENIO S.A., incluyó información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato.	257
3.2.3.18.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la celebración del contrato sin el lleno de requisitos legales.	259
3.2.3.19. Contrato Servicio de Transporte No 480 de 2017	261
3.2.3.19.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de control y supervisión durante la ejecución de contrato 480 de 2017, ya que no se tienen registros que permitan demostrar la debida prestación del servicio de transporte por 24 horas y en los servicios por requerimientos se evidencian posibles incumplimientos	261
3.2.3.20. Contrato No. 564 de 2017	263
3.2.3.20.1. Hallazgo administrativo, porque TRANSMILENIO S.A., incluyó información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato	264
3.2.3.20.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la celebración del contrato sin el lleno de requisitos legales.	265
3.2.3.21. Contrato 389 de 2016	268
3.2.3.22. Contrato 390 de 2016	270
3.2.3.23. Contratos de Concesión de Transporte Masivo en sus Diferentes Componentes	272
3.2.3.23.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., como Ente Gestor del SITP no ha realizado una efectiva administración respecto de la planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación, para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.	273
3.2.3.24. Informe de seguimiento a la implementación del sistema integrado de transporte-SITP- diciembre 2017	287
PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE RUTAS ZONALES	289
SITP PROVISIONAL	291
INTEGRACIÓN DEL MEDIO DE PAGO	296
DESINTEGRACIÓN FÍSICA DE VEHÍCULOS - CHATARRIZACIÓN	298
Situación General de los Concesionarios de Operación	299
CONSTRUCCIÓN DE PATIOS DEFINITIVOS	304
COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA VIGENCIA 2016 Y 2017	305
SITUACIÓN FINANCIERA DEL SITP	306
3.3. CONTROL DE RESULTADOS	310
3.3.1. Planes, Programas y Proyectos	310
3.3.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la indebida afectación presupuestal de los gastos de funcionamiento por los proyectos de inversión	320

3.3.1.2. Hallazgo administrativo porque el plan de acción no muestra las actividades para desarrollar las metas propuestas en los proyectos de inversión	322
3.3.1.3. Objetivos de Desarrollo Sostenibles	324
3.3.2. Gestión Ambiental	324
3.3.2.1. Objetivos y metas ambientales internas y sus indicadores del PIGA	329
3.3.2.2. Actividades desarrolladas para el mejoramiento ambiental interno en la vigencia evaluada:	331
4. OTROS RESULTADOS	334
4.1. ATENCIÓN QUEJAS	334
4.1.1. Derecho de Petición 361 de 2018	334
4.1.2. Derecho de Petición 88 de 2018, Evaluación del Contrato 363 de 2016	339
4.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., pese a conocer del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, respectivamente, los incluye en los Estudios Previos, en el Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos Abierto No. 07 de 2016 y en el respectivo Contrato de consultoría 363 de 2016 para establecer los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de los concesionarios de la Fase III del SITP.	342
4.1.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se cumplió con el plazo dispuesto en los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte dentro del esquema del SITP, en relación con el establecimiento y vigencias de las tarifas revisadas de la remuneración por vehículo y por kilómetro, tanto para la operación troncal como zonal.	346
4.1.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en ejecución del Contrato 363 de 2016 por falta de una efectiva planeación y una diligente y oportuna gestión de TRANSMILENIO S.A., se suspendió el contrato en 65 días calendario.	351
4.1.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse ejecutado el Contrato 363 de 2016, no se determinó el precio de referencia de los vehículos de tipologías Microbús, Buseta y Busetón, información necesaria para precisar el ajuste de las tarifas de remuneración.	353
4.1.2.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suscribe el certificado de cumplimiento del Contrato 363 de 2016, sin que el contratista PROFIT BANCA DE INVERSIÓN hubiera entregado a satisfacción el Producto 3 correspondiente al Informe Final.	354
4.1.2.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la gestión administrativa por parte de los supervisores del Contrato 363 de 2016, éstos incurrieron en incumplimientos en relación con normas vigentes.	356
4.2. BENEFICIO DE CONTROL FISCAL	362
4.2.1. Beneficio de control fiscal por valor de doscientos un millones cien mil pesos (\$201.100.000) porque TRANSMILENIO S.A., remitió los soportes de pago por reintegro del pago de ventiladores.	362
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	363



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. DICTAMEN INTEGRAL

Doctora

MARIA CONSUELO ARAUJO CASTRO

Gerente General

TRANSMILENIO S.A. S.A.

Ciudad

Asunto: Dictamen de Auditoría de Regularidad vigencia 2017.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría de Regularidad a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., evaluando los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición; los resultados de los planes, programas y proyectos; la gestión contractual; la calidad y eficiencia del control fiscal interno; el cumplimiento al plan de mejoramiento; la gestión financiera a través del examen al Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2017 y el Estado de Resultado Integral por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017 (cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

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

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

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

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

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría, las observaciones se dan a conocer a la empresa en este informe preliminar de auditoría.

1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

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

1.1. Control de Gestión

Evaluados los diferentes componentes de integralidad propios de la auditoría de regularidad, sobre la gestión desarrollada por TRANSMILENIO S.A, durante la vigencia 2017, se concluye que continúan presentándose debilidades en la estructuración de los documentos precontractuales necesarios para el desarrollo de convocatorias públicas en el marco de los requerimientos de la entidad, originando la asignación de recursos sin el análisis de costo correspondiente.

Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar la falta de efectividad en las labores de supervisión e inobservancia del Manual de Supervisión e Interventoría, que ocasionaron sobreprecios en las condiciones técnicas estipuladas en los contratos, pago de valores superiores a los del mercado, falta de seguimiento a las obligaciones específicas contractuales, debilidad en el seguimiento a los requisitos para la aprobación de los pagos, manejo de procesos contractuales al arbitrio de los proponentes obviando la facultad de direccionamiento que le corresponde a



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

esta Entidad, demostrando la deficiente cultura de autocontrol. Las situaciones antes enunciadas, entre otras; ponen en riesgo el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que se debe efectuar la gestión fiscal por parte de este ente gestor del SIT.

Control Fiscal Interno

Producto de la evaluación contractual, se determinaron deficiencias en el sistema de control fiscal interno que se relacionan con la falta de rigurosidad en cuanto a la estructuración del análisis de sector y estudios de mercado como soporte de los estudios previos, que no permitieron establecer de forma objetiva el presupuesto de los procesos de selección, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 15 del Decreto 1510 de 2013, Art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes.

De otro lado, se evidenciaron deficiencias en la planeación de los procesos contractuales donde la empresa no estableció directrices claras respecto de los servicios que siendo reglados, ameritaban un marco económico, un análisis de costos conforme lo establece la Ley.

Con respecto a la contratación directa, se observó falta de diligencia y cuidado en la evaluación de los perfiles del personal a contratar por parte de la empresa, originándose falta de idoneidad, en cuanto a la experiencia profesional requerida como requisito mínimo de escogencia tal y como lo establece el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015.

Adicional, se pudo establecer la práctica inadecuada en la valoración de los requisitos legales para los nombramientos de personal de la alta dirección, así como la carencia de estudio de mercado necesarios para determinar el valor de las escalas de remuneración a contratistas entre las vigencias 2015 a 2018; ni la justificación para la contratación de expertos, todo ello como resultado de la ausencia de controles efectivos por parte del área de Talento Humano de TRANSMILENIO S.A.

Lo anterior, además muestra una deficiente labor de supervisión y control por parte de quienes realizan esta labor en cada uno de los contratos, originando observaciones administrativas, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$35.803.148.744. De las situaciones evaluadas se determinó la presunta incidencia penal en algunos casos donde se contrata sin el cumplimiento de los requisitos legales o la generación de mayores valores pagados de lo no debido, lo que incide de manera directa en el manejo adecuado y transparente de

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

los recursos públicos que tuvo a disposición TRANSMILENIO S.A., durante el período evaluado, vulnerando los principios generales de la contratación estatal y de la función pública.

Plan de Mejoramiento

Una vez evaluado el plan de mejoramiento se pudo establecer que de las 116 acciones sujetas a valoración, se cerraron 89 acciones, 13 calificadas como incumplidas, cinco inefectivas las cuales dieron lugar a tres nuevos hallazgos y nueve calificadas como averiguación preliminar, dando origen al inicio del proceso administrativo sancionatorio.

Una vez evaluada la matriz de calificación de la gestión fiscal del factor Plan de Mejoramiento, establecida en el procedimiento para la evaluación de ese factor, donde se evaluó su eficacia y efectividad, se logró un resultado del 83% del cumplimiento, porcentaje inferior al límite del 90% para ser calificado como cumplido. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo cuarto de la Resolución Reglamentaria N° 012 del 28 de febrero del 2018.

Gestión Contractual

Producto de la revisión a la gestión contractual, se encontraron debilidades relacionadas con la estructuración del análisis de sector y estudio de mercado como soporte de los estudios previos.

Se evidenciaron deficiencias administrativas en la etapa precontractual, en cuanto a la estructuración, que no permitieron establecer de forma objetiva el presupuesto de las 9 zonas y en relación con los 9 portales adjudicados a través de la licitación pública TMSA-LP-003-2017, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 15 del Decreto 1510 de 2013, Art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 2015 y demás normas concordantes.

Igual situación, se presentó en el presunto incumplimiento de algunas condiciones técnicas del Anexo Técnico No. 1, evidenciados en la visita administrativa celebrada el día 18 de mayo de 2018, en el Portal de las Américas, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-003-2017 y el contrato de prestación de servicios 347-2017, así como la inclusión de elementos técnicos provenientes del Portal de la Calle 80, provenientes del contrato 341 de 2017, a ejecutarse en el contrato 347 antes mencionado, sin la utilización del medio idóneo de la convocatoria pública y desdibujando la esencia del objeto contractual.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Desde el punto de vista fiscal, en el contrato 347 del 2017, en la etapa de planeación de la licitación pública TMSA-LP-003-2017, asignó un porcentaje del A.I.U. para la adjudicación de la zona 4, Portal de las Américas, sin el estudio de costos que así lo determine y sin que existan documentos soportes del cálculo de estos porcentajes, generando un sobrecosto en el presupuesto asignado a este portal, por un valor de \$210.141.406, en el entendido que los ítems específicos a contratar, sus ponderaciones con nivel de detalle para la ejecución de cada contrato de prestación de servicios, por zona y/o por portal, se encuentran en el anexo técnico No. 1 de la licitación objeto de auditoría.

Dicha situación también es objeto de presunta incidencia fiscal, para el contrato de interventoría No. 144 de 2016, en cuanto al servicio de transporte y la determinación del factor multiplicador, el primero por la suma de \$321.113.462, correspondiente a las órdenes de pago 2368 y 5607 de 2017 y el segundo por la suma de \$207.644.659, por cuanto la valoración económica utilizada para la estructuración del presupuesto, el porcentaje del factor multiplicador equivalente a 2,17 y se modifica en 2,2%, lo que ocasionó un mayor valor base del precio establecido en el concurso de méritos TMSA CM -01-2016, incumpliendo lo establecido en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, Resolución 728 del 24 de Noviembre de 2014, sumas estas que no debieron ser canceladas al contratista, por cuanto la empresa no estableció las directrices claras respecto de los servicios que siendo reglados ameritaban un marco económico, a través de la estructuración de un análisis de costos, sector y estudio de mercado, conforme lo establece la Ley.

En cuanto al contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016, la contratista presuntamente no cumplió los requisitos legales, ni lo pertinente para acceder al cargo como Subgerente Jurídica, Código 090 Grado 3 de TRANSMILENIO S.A, de lo cual se derivó la presunta incidencia fiscal por la suma de \$273.254.368, ya que en la evaluación del perfil, se presentó la falta de idoneidad, en cuanto a la experiencia profesional requerida como requisito mínimo de escogencia, tal y como lo establece el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes.

Sobre las circulares administrativas expedidas por el sujeto de control para reglar los honorarios en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, no cuenta con los estudios de mercado necesarios para determinar su valor para cada una de las escalas de remuneración (2015 a 2018), ni justifican la necesidad para la contratación directa de expertos en las vigencias 2016 y 2017, lo cual incide en el manejo adecuado de los recursos públicos por parte del sujeto auditado.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

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

Factor Gestión Presupuestal

Producto de la evaluación selectiva al factor gestión presupuestal, se observaron situaciones reiterativas relacionadas con el incumplimiento de las fechas para el reporte de información presupuestal, a la Dirección Distrital de Presupuesto y la Secretaría Distrital de Hacienda, que ameritan evaluación por parte de la administración a fin de establecer la efectividad de las acciones de mejora planteadas en el plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, por idénticas situaciones sucedidas en la vigencia 2016.

De otro lado, se determinó hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, sustentado en la afectación tardía de la ejecución presupuestal de ingresos, por valor de \$74.335.100.000, luego de más de cinco meses del ingreso real de dichos recursos, situación producto de la inadecuada articulación de la información entre las dependencias.

Igualmente, se determinó otro hallazgo de carácter administrativo, por cuanto no son claras las razones por las cuales se solicitan recursos de las transferencias, para que se incluyan en el presupuesto como cuentas por pagar en poder de la Tesorería Distrital. En general, las situaciones antes enunciadas dan cuenta de la debilidad de los controles internos que son susceptibles de mejora por parte de la administración producto de un análisis efectivo.

1.2. Control de Resultados

Planes, Programas y Proyectos

El plan de acción no mostró las actividades para desarrollar las metas de los proyectos de inversión. Adicionalmente, se realizó una indebida afectación presupuestal de gastos de funcionamiento en proyectos de inversión. Durante la vigencia auditada se imputaron en los gastos de inversión del programa Mejor Movilidad para todos, no obstante que legalmente esos gastos son de funcionamiento, por un monto de \$26.302.752.706



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1.3. Control Financiero

Se evaluó el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2017 y el Estado Resultados del 1 de enero al 31 de diciembre del mismo año y se aplicaron procedimientos de auditoria a los registros y documentos soportes, se realizó evaluación al sistema de control interno contable y el cumplimiento en la aplicación de normas contables y financieras, lo que proporciona elementos suficientes para emitir opinión sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados contables.

La empresa aprobó los recursos necesarios para dar cumplimiento a sus metas, proyectos y programas, así mismo, realizó los registros de sus transacciones de acuerdo con las normas vigentes, sin embargo se encontró que no realizó el registro contable de algunos procesos judiciales que corresponden a laudos arbitrales que presentaron fallo en contra de la compañía en la vigencia auditada, por \$60.204.500.000.

1.4. Concepto sobre la Rendición y Revisión de la Cuenta

TRANSMILENIO S.A., cumplió con la rendición de la cuenta anual consolidada para la vigencia fiscal del 2017, dentro de los plazos previstos en la Resolución Reglamentaria 011 del 28 de febrero de 2014, 004 y 023 de 2016 y la Circular 001 y 2018 presentada a la Contraloría de Bogotá a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría de Bogotá D.C., de conformidad con el certificado de cuenta 262122017-12-31 del 19 de febrero de 2018.

1.5. Opinión sobre los Estados Contables

La evaluación se realizó a los soportes, registros y saldos contables de TRANSMILENIO S.A., a 31 de diciembre de 2017, de los siguientes rubros: Inversiones e instrumentos derivados, Cuentas por Cobrar – Otras Cuentas por Cobrar, Otros Activos - Recursos Entregados en Administración, Pasivos Estimados – Provisiones, Otros Activos – Recursos Recibidos en Administración, Cuentas por pagar – Créditos judiciales.

Opinión Con Salvedades

En nuestra opinión, *excepto por* lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables de TRANSMILENIO S.A., presentan razonablemente la

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2017 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia o prescritos por el Contador General de la Nación y las normas internacionales de contabilidad que la rigen.

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

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

El control fiscal interno implementado en la empresa en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal, obtuvo una calificación del 75%, porcentaje que permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan parcialmente su protección y adecuado uso; así mismo permite el logro de los objetivos institucionales.

Los resultados de la evaluación del sistema de control fiscal interno fue el siguiente:

Factor	Calificación
Gestión contractual	65%
Gestión presupuestal	78%
Planes, Programas y Proyectos	80%
Estados contables	81%
Gestión Financiera	81%

Estos resultados se soportan en los hallazgos de auditoría determinados en la evaluación al control fiscal interno realizada a los diferentes factores, en los que se evidenció ineficacia de los controles, en debilidades en la etapa de planeación de la contratación, en la contratación directa, se observó falta de diligencia y cuidado en la evaluación de los perfiles del personal a contratar, además muestra una deficiente labor de supervisión y control por parte de quienes realizan esta labor en cada uno de los contratos, falencias en el registro de los procesos judiciales en contra de la empresa por concepto de laudos arbitrales. Adicionalmente, se realizó afectación tardía de la ejecución presupuestal de ingresos, por valor de

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

\$74.335.100.000, luego de más de cinco meses del ingreso real de dichos recursos, situación producto de la inadecuada articulación de la información entre las dependencias.

1.7 Concepto sobre el fenecimiento

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2017 realizada por la Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.; en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y programas, se ajustó a los principios de legalidad, economía, eficacia y eficiencia evaluados.

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2017, auditada SE *FENECE*.

Presentación del Plan de mejoramiento

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

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

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control. *“Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal¹”.

Se aclara que del informe preliminar radicado en la empresa con el número 21728 del 13 de julio de 2018, se retiraron seis observaciones identificadas con los numerales 3.2.3.3.2, 3.2.3.5.4, 3.2.3.9.1, 3.2.3.17.1, 3.2.3.20.1, 3.3.1.2 (Indagación preliminar). También cambiaron su incidencia cuatro observaciones que estaban identificadas con los numerales 3.2.3.8.1, 3.2.3.12.1, 3.2.3.19.1, 3.2.3.21.1. Acorde con los procedimientos actualizados de la Contraloría de Bogotá, se presenta una nueva numeración de los hallazgos, respecto a la numeración presentada para algunas observaciones en el informe preliminar.

Atentamente,


CLARA VIVIANA PLAZAS GÓMEZ
Directora Sectorial de Movilidad

Revisó: Gabriel Hernán Méndez Camacho – Subdirector de Fiscalización
Luis Ariel Olaya Aguirre – Gerente
Elaboró: Equipo Auditor

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

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

TRANSMILENIO S.A., tiene como misión: *“Gestionar el desarrollo e integración de los sistemas de transporte público masivo intermodal de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C. y de la región, con estándares de calidad, dignidad y comodidad, sustentable financiera y ambientalmente y orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.”*

La evaluación en la auditoria de regularidad incluye los siguientes componentes y factores:

Planes, Programas y Proyectos

Del universo de siete proyectos de inversión, correspondientes a la vigencia 2017, correspondiente al Plan de Desarrollo “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”, por la cuantía de los recursos y por su importancia en el cumplimiento de la misión institucional y de acuerdo a los lineamientos de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, se escogieron cuatro (4) proyectos que presentaron mayor ejecución durante el año 2017, siendo estos, los siguientes 86, 88, 7223, 7251, los cuales serán evaluados de acuerdo al procedimiento establecido.

Igualmente, se evaluarán las metas que se relacionan a continuación de los proyectos seleccionados para ver el grado de avance físico y presupuestal de acuerdo con el plan de acción realizado por TRANSMILENIO S.A.

Gestión Contractual

TRANSMILENIO S.A., entre 1º diciembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2017, suscribió 673 contratos, a saber: diciembre 2016: 51 contratos por \$14.874.300.000 y enero a diciembre de 2017 un total de 622 contratos por valor de \$180.573.300.000, para un valor total de \$195.357.600.000, de los cuales 578, son



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y otros servicios, por valor de \$74.385.200.000; 28 convenios y/o contratos interadministrativos por valor de \$45.503.200.000, así como 10 consultorías por valor de \$27.582.200.000.

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

- a) Dado que se trata de una Auditoría de Regularidad, se hizo énfasis en los contratos suscritos para las vigencias 2016-2017 y que formaron parte de los proyectos de inversión objeto de la muestra.
- b) Contratos suscritos en el año 2016, que tuvieron ejecución durante el año 2017, que por su importancia requirieron el análisis del equipo auditor.
- c) Contratos que por su complejidad y resultado de Auditorías anteriores fue conveniente hacerles seguimiento integral.
- d) Contratos más significativos, que debido a la tipología del proceso de selección y a la cuantía asignada por el sujeto de control, requirieron análisis del equipo auditor en las etapas precontractual, contractual y post-contractual.
- e) De acuerdo a los contratos mencionados en el memorando de asignación, que dada la importancia, fueron objeto de selección para la muestra correspondiente a 46 contratos, se seleccionaron 26, que corresponden a temas misionales del sujeto de control, 2 contratos de concesión correspondientes a la vigencias 2010.

De los 26 contratos seleccionados en la presente auditoría corresponden a un valor total de \$736.048.329.064 que equivale al 40,30% del presupuesto definitivo a TRANSMILENIO S.A., para la vigencia 2017 \$1.826.532.258.430, sin incluir los 2 contratos de concesión para la operación que tienen valor indeterminable pero determinable.

Los contratos de Concesión 8 y 9 de 2010, para la explotación preferencial y no exclusiva del servicio público de transporte, se revisó solo lo referente a la operación del sistema SITP. Además, se hizo seguimiento a la implementación del Sistema Integral de Transporte Público – STP, con corte a diciembre de 2017. Igualmente, se efectuó evaluación a las acciones del plan de mejoramiento, y a los DPC 361 y 088 de 2018.

Control Financiero

De acuerdo con los lineamientos establecidos por la alta dirección de la Contraloría de Bogotá, D. C., en el Plan Anual de Estudios - PAE, de la vigencia 2018, el análisis vertical y horizontal del estado de la Actividad Financiera y el Estado de Resultados de TRANSMILENIO S.A., a 30 de septiembre de 2017, se establecieron las variaciones significativas de los saldos de la vigencia a auditar y las cuentas a auditar. De acuerdo con lo anterior, se eligieron las siguientes cuentas:

CUADRO 1
MUESTRA EVALUACIÓN ESTADOS CONTABLES

Cifras en millones de pesos

Nombre de la cuenta	Saldo	Justificación para Selección
Inversiones e Instrumentos Derivados	21.613,3	Evaluar la gestión financiera y lineamientos del PAE
Cuentas por Cobrar – Otras Cuentas por Cobrar	17.811,6	La representatividad de la cifra
Recursos Entregados en administración	46.788,8	Lineamientos del PAE y representatividad de las cifras
Provisiones	163.443,1	La representatividad de la cifra
Cuentas por pagar – Créditos Judiciales	0	Los pagos realizados en el periodo
Recursos recibidos en administración	527.505	Lineamientos del PAE y representatividad de las cifras
Ciclo Egresos. Depósitos en Instituciones Financieras – Cuentas por Pagar o Gastos	51.670,1	La representatividad de la cifra

Fuente: Cuadro elaborado por el Equipo Auditor

Con base en el análisis de la ejecución presupuestal de la vigencia a auditar, los lineamientos de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública y el tiempo de ejecución de la auditoría, se seleccionaron los rubros presupuestales a evaluar, que se encuentran en la muestra.

CUADRO 2
MUESTRA EVALUACIÓN GESTIÓN PRESUPUESTAL

Cifras en millones de pesos

Nombre del rubro	Apropiación Definitiva	Valor Compromisos	% Ejecución	Justificación
Administración Central vigencia	170.960,9	10.960,9	6,41	Nivel más bajo de recaudo
Multas	56,1	110,7	167,39	Alto nivel de recaudo que superó la apropiación definitiva
Rendimientos por operaciones	2.000.0	29.324,7	1456,23	Nivel de recaudo muy superior al estimado
Cuentas por pagar	9.772	9.772	99,45	Razones de la diferencia entre el presupuesto inicial y la apropiación definitiva 24.156.430.826
7251-Gestión de				Alta diferencia entre el

Nombre del rubro	Apropiación Definitiva	Valor Compromisos	% Ejecución	Justificación
Infraestructura del Transporte Público Recursos SITP)	300.656,7	207.346,1	69	presupuesto inicial y la apropiación definitiva y apenas el 6,63% de pago.

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

CUADRO 3
MATRIZ DE CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL

COMPONENTE	OBJETIVO DE LA EVALUACION	FACTOR	POND ERACION	PRINCIPIOS DE LA GESTION FISCAL		
				EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMIA
CONTROL DE GESTIÓN (50%)	Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad ²	Control Fiscal Interno	20%	X	X	
		Plan de Mejoramiento	10%	X		
		Gestión Contractual	60%	X	X	X
		Gestión Presupuestal	10%		X	
CONTROL DE RESULTADOS (30%)	Es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de vigilancia logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un periodo determinado. ³	Planes programas y proyectos. Gestión Ambiental	100%	X	X	
CONTROL FINANCIERO (20%)	Es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación. ⁴	Estados contables	70%	X		

² Ley 42 de 1993 - Artículo 12

³ Ley 42 de 1993 - Artículo 13

⁴ Ley 42 de 1993 - Artículo 10

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTROL FINANCIERO

3.1.1. Factor Estados Contables

La información de este componente con corte a 31-12-2017, fueron remitidos y puestos a disposición de este Ente de Control, por medio del aplicativo SIVICOF de rendición de la cuenta el 19 de febrero de 2017.

Los resultados de la evaluación realizada a los soportes, registros y saldos contables de TRANSMILENIO, S.A., a 31 de diciembre de 2017, de los siguientes rubros:

Inversiones e instrumentos derivados, Cuentas por Cobrar – Otras Cuentas por Cobrar, Otros Activos - Recursos Entregados en Administración, Pasivos Estimados – Provisiones, Otros Activos – Recursos Recibidos en Administración, Cuentas por pagar – Créditos judiciales. La verificación de los registros se hizo en el aplicativo Seus y a los documentos soporte, así mismo, se verificaron las actas de la Junta Directiva y las actas del Comité de Inventarios.

3.1.1.1 Efectivo y Equivalentes a Efectivo

CUADRO 4
CONFORMACIÓN DE LA CUENTA EFECTIVO

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo 31-12-2017
11	Efectivo y Equivalentes del Efectivo	556.135,0	815.113,3
1105	Caja	0,0	0
1110	Depósitos en Instituciones Financieras	52.727,5	63.756,8
1132	Efectivo de Uso Restringido	503.407,5	751.356,5

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.,

El saldo del efectivo a 31-12-2016, fue de \$556.135 millones, al final de 2017, fue de \$815.113,3 millones, valor que representa el 72.70% del total de los activos. En el periodo 2017, el valor más representativo fue el correspondiente al Efectivo de uso restringido, con \$751.356,5 millones y los Depósitos en instituciones financieras con \$63.756,8 millones.

CUADRO 5
CONFORMACIÓN CUENTAS CORRIENTES Y DE AHORRO

Cifras en millones de pesos

Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
Efectivo No Restringido		
En Cuentas Corrientes	3,9	7,1
Banco Davivienda 922-0	3,9	7,1
BBVA 829-9	0,0	0,0
En cuentas de ahorro	52.723,6	63.749,7
Banco de Occidente 28880986-6	17.853,9	27.286,8
BBVA 14404616-6	1.338,9	1.793,2
Banco Davivienda 649-6	5.224,3	25.417,7
Banco Colpatria 493200204-1	10.791,8	9.247,3
Banco Corpbanca cuenta 41017-9	17.514,7	4,7
Total Efectivo No Restringido	52.727,5	63.756,8
Efectivo Restringido		
En Cuentas Corrientes	562,7	552,2
Banco de Occidente 404-1	559,2	538
Banco Davivienda 969-1	3,5	14,2
En cuentas de Ahorro	502.844,8	750.804,3
Banco de occidente Cuenta 28880986-6	711,9	757,2
Banco Davivienda cuenta 2387-4	424.089,6	355.556,6
Banco Corpbanca cuenta 41016-1	78.043,3	81.348,7
Banco Popular 1746-0	0,0	30.894,8
Banco Popular 1829-4	0,0	1.486,2
Banco BBVA	0,0	280.760,8
Total Efectivo Restringido	503.407,5	751.356,5
Total Efectivo	556.135,0	815.113,3

Fuente: Información remitida por TRANSMILENIO S.A.

3.1.1.2. Inversiones e Instrumentos Derivados

CUADRO 6
INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
12	Inversiones e Instrumentos Derivados	22.911,7	22.872,0
	Corriente	20.661,7	22.792,0
1223	Inversiones Admón de Liquidez	16.759,3	17.935,6
1224	Inversiones Admón de Liquidez al costo	3.902,4	4.856,4
	No Corriente	2.250,0	80,0
1224	Inversiones Admón de Liquidez al costo	0,0	80,0
1233	Inversiones en Negocios Conjuntos	2.250,0	0,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

El saldo a 31 de diciembre de 2016, fue de \$22.911,7 millones, en el 2017, ascendió a \$22,872 millones, valor que representa el 2,04% del total de los activos. En la vigencia 2017, estaba conformado por títulos de devolución de impuestos – TIDIS, por \$3.902,4 millones, certificados de depósito a término,

\$16.759,3 millones y por último inversiones no corrientes en la empresa Metro de Bogotá S.A., por \$80 millones.

Una vez revisadas las inversiones de liquidez constituidas o renovadas en el año 2017, se encontró que estas se constituyeron a precios del mercado y de acuerdo con los procedimientos internos de la empresa y la normatividad vigente.

3.1.1.3. Cuentas por Cobrar

CUADRO 7
CUENTAS POR COBRAR

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
	Corriente		
13	Cuentas por Cobrar	183.201,7	169.067,3
1317	Prestación de Servicios	3.151,4	1.996,7
1324	Transferencias y Subvenciones por cobrar	0,0	54.820,0
1327	Arrendamiento operativo	1.897,5	0,0
1328	Avances y Anticipos Entregados	47.761,6	0,0
1329	Anticipos O Saldos A Favor Por Impuestos Y Contribuciones	8.973,3	0,0
1330	Recursos Entregados en Administración	42.676,6	0,0
1384	Otras Cuentas por Cobrar	78.741,3	112.250,6
	No corriente		
13	Cuentas por Cobrar	265,4	184,8
1331	Depósitos Entregados en Garantía	59,1	0,0
1385	Cuentas de Difícil Recaudo	1312,9	2.601,3
1386	Deterioro Acumulado (Cr)	-1106,6	-2.416,5
Total	Cuentas por cobrar	183.467,1	169.252,1

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

El saldo a 31 de diciembre de 2016 fue de \$183.467,1 millones y en 2017, de \$169.252,1 millones, disminuyendo su saldo un 7.7%, en el 2017 representó el 15,10% del total del valor de los activos.

En el 2017, el rubro de mayor representación fueron las Otras Cuentas por Cobrar, con \$112.250,6 millones, luego está el saldo de las Transferencias y Subvenciones por Cobrar, con \$54.820 millones, las Cuentas de Difícil Recaudo, con \$2.601,3 millones y las Cuentas por Cobrar por Prestación de Servicios con \$1.996,7 millones. El rubro de Otras cuentas por cobrar está compuesto por los recursos transferidos para el proyecto de la carrera séptima, con \$90.000 millones, la Gestión de infraestructura del sistema – transferencias de la Secretaría Distrital de Hacienda, con \$15.180 millones, el saldo del arrendamiento operativo de espacios publicitarios, con saldo de \$819,4 millones y equipo de transporte, con

\$244,7 millones. Además se registran Otras cuentas por cobrar como las de Empresas de servicios públicos, por liquidación del convenio 10 de 2008, con el IDU y la EAAB, por \$4.150 millones y el reintegro por concepto de Titularización Fiducolombia, con \$1.449,2 millones. A continuación se describen los valores de este rubro:

CUADRO 8
OTRAS CUENTAS POR COBRAR

Cifras en millones de pesos

Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2017
Otras Cuentas por Cobrar	112.250,6
Recursos de Cofinanciación	105.180,0
Transferencias proyecto Cra Séptima.	90.000,0
Reconocimiento Transferencias de SDH para mejoramiento institucional 007-35 del 31-12-2017	
Gestión infraestructura del Sistema	15.180,0
Reconocimiento Transferencias para obras de parte de la SDH 007-36 del 31-12-2017	
Arrendamiento Operativo	1.064,2
Contratos de arrendamiento espacios publicitarios sistema	819,4
Equipo de transporte	244,7
Otras Cuentas por Cobrar	6.006,5
Reintegro servicio de energía	11,1
Reintegro titularización Fiducolombia	1.449,2
Venta de títulos judiciales	33,9
IDU rendimientos Transmilenio	362,2
Empresas servicios públicos - Liquidación convenio 10 de 2008 con IDU y EAAB.	4.150,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

3.1.1.4. Otros Activos

CUADRO 9
OTROS ACTIVOS

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
19	OTROS ACTIVOS	1.402,4	75.811,9
	CORRIENTE		
1905	Bienes y Servicios Pagados Por Anticipado	1.402,4	429,0
1906	Avances y Anticipos Entregados	0,0	7.967,3
1907	Anticipos O Saldos A Favor Por Impuestos y Contribuciones	0,0	8.031,3
1908	Recursos Entregados en Administración	0,0	59.384,3
	NO CORRIENTE		
19	Otros Activos	6.955,0	11.824,6
1909	Depósitos Entregados en Garantía	0	59,1
1951	Propiedades de Inversión	1.517,3	1.517,3
1970	Intangibles	6.935,1	7.820,8

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
1975	Amortización Acumulada De Intangibles (CR)	-5.107,1	-6.105,4
1985	Impuesto Diferido	3.609,7	8.532,8
	TOTAL OTROS ACTIVOS	8.357,4	87.636,5

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

En el año 2016, el saldo era de 8.357,4 millones, en el 2017, ascendió a 87.636,5 millones, aumentando un 948,6%, principalmente por la reclasificación de los rubros recursos entregados en administración, por \$59.384,3 millones, los anticipos o saldos a favor por impuestos y contribuciones, por \$8.031,3 millones y los avances y anticipos entregados, por \$7.967,3 millones.

El rubro, recursos entregados en administración presentó un saldo a diciembre de 2016 de \$42.676,6 millones y en el 2017, de \$59.384,3 millones, aumentando un 39,1%.

A continuación se describen los saldos del rubro Recursos Entregados en Administración:

CUADRO 10
RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN

Cifras en millones de pesos

Nombre del Rubro	Saldo 31-12-2017
OTROS ACTIVOS	
Recursos Entregados en Administración	
En administración	27.508.678.973,0
Cooperativa de empleados de TRML	27.374.535,0
Traslados IDU Autonorte	2.550.223.082,0
Recursos entregados al Jardín Botánico	43.219.605,0
Recursos entregados Proyecto Av. Boyacá	853.443.545,0
Recursos entregados al IDIPRON	899.260.798,0
Recursos entregados Metro	3.507.567.567,0
Recursos entregados FDN	15.223.028.448,0
Recursos entregados UNE-EPM	4.404.561.393,0
Encargo Fiduciario	31.875.628.935,0
Recursos Soacha	6.802.147.030,0
Recursos Estación Central	25.073.481.905,0
Total	59.384.307.908,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

3.1.1.5. Cuentas por Pagar Créditos Judiciales

CUADRO 11
CUENTAS POR PAGAR

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
2460	Cuentas por Pagar – Créditos Judiciales	7.420,9	0,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

El saldo de la cuenta a 31-12-2016, era de \$7.420,9 millones, al finalizar el período 2017, fue de cero.

Durante el 2017, se realizó el pago de tres laudos arbitrales, los cuales no tenían calificación del riesgo de pérdida que deben hacer los abogados de la empresa trimestralmente en el SIPROJ. El primero a favor de SOMOS K, por \$23.824,4 millones del 20-11-2017, orden de pago No. 4399, con recursos del proyecto Estabilización Tarifaria, del sistema de transporte público, gestionado por TRANSMILENIO, S.A., El beneficiario del segundo pago es TRANSMASIVO, por \$29.323,8 millones, orden de pago 4400, con recursos del mismo proyecto mencionado anteriormente. El otro pago realizado fue a Recaudo Bogotá S.A.S., por \$7.056,3 millones, del 23-01-2017, con cargo al Proyecto de Estabilización Tarifario, mediante la orden de pago No. 21.

3.1.1.6. Provisiones

CUADRO 12
PROVISIONES POR LITIGIOS Y DEMANDAS Y OTRAS

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
27	Provisiones	154.452,2	177.396,9
2701	Litigios y Demandas	154.452,2	163.333,2
2790	Provisiones diversas	0,0	14.063,7

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

El saldo de la cuenta a 31 de diciembre de 2016, era de \$154.452,2 millones, en el 2017, ascendió a \$177.396,9 millones, valor que representa el 16.48% del total de los pasivos. En el año 2017, las provisiones por Litigios y demandas tienen el valor más significativo de la cuenta, con \$177.396,9 millones y las provisiones diversas cuyo saldo fue de \$14.063,7 millones.

3.1.1.6.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no calificar los procesos de laudos arbitrales que fueron pagados en el 2017.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Durante el año 2017, se realizaron pagos de tres laudos arbitrales, de la siguiente forma: El primero, a la empresa SOMOS K, por \$23.824,4 millones, del 20 de noviembre de 2017, orden de pago No. 4399, con recursos del proyecto Estabilización Tarifaria del sistema de transporte público, gestionado por TRANSMILENIO S.A., el segundo pago a TRANSMASIVO, por \$29.323,8 millones, orden de pago 4400, con recursos del mismo proyecto mencionado anteriormente y un tercer pago a Recaudo Bogotá S.A.S., por \$7.056,3 millones, del 23-01-2017, con cargo al Fondo de Estabilización Tarifario, mediante la orden de pago No. 21, para un total de \$60.204,5 millones, al revisar los registros contables, no se encontró la causación de la provisión previa al pago de esas sentencias judiciales, esto debido a que no se calificó el riesgo de esos procesos previamente en el SIPROJ, para afectar de esta manera las cifras contables, con la agravante que en el proceso de Somos K y Transmasivo, el reconocimiento del laudo arbitral se hizo por medio de la Resolución No. 593 del 20-11-2017, no obstante, que existía un laudo condenatorio a la empresa del 21 de diciembre de 2016 y donde Transmilenio, interpuso recurso extraordinario de anulación el 27 de febrero de 2017, sin embargo, la Sección Tercera del Consejo de Estado, declaró infundado ese recurso, el 19 de julio de 2017, se evidenció que no se creó la provisión en ese momento, a pesar de la existencia de un fallo condenatorio contra los intereses de la empresa.

Al no ser calificados los procesos judiciales por el abogado responsable en el SIPROJ, previo al fallo y de acuerdo con la respuesta al oficio de la Contraloría de Bogotá, 80107-08 del 16 de marzo de 2018, mediante comunicación de TRANSMILENIO, S.A. 2018EE5345 del 21 de marzo de 2018, se incumple el numeral 2.4, referente al reconocimiento de las obligaciones y revelación de pasivos contingentes, de los procedimientos contables de las empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público, de la Resolución 414 de 2014, expedido por la Contaduría General de la Nación y el numeral primero del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de una norma contable. Lo anterior, se origina por no tener en cuenta la normatividad vigente y como consecuencia tiene una afectación directa en el resultado del ejercicio.

Valoración de la Respuesta

TRANSMILENIO S.A., respondió mediante la comunicación 2018EE7815 del 19-04-2018, en síntesis que la calificación de los riesgos de pérdida de los procesos en Tribunales de Arbitramento, no están parametrizados en el SIPROJ y por tanto no se tiene la obligación de calificarlos por ese sistema, para ello se aplican las

políticas contables de la empresa, además, se aduce, que se calificaron *con riesgo de ocurrencia Remoto*, es decir, *la probabilidad de pérdida era menor*, sin embargo, para este Organismo de Control Fiscal, es claro que dicha valoración conllevó a la omisión del registro de la provisión de Litigios y Demandas, que es lo esencial de esta observación, situación que incide significativamente en los resultados del periodo.

Analizando la política contable, se evidencia que se cumplían los requisitos para realizar el registro contable, puesto que existió la obligación, como resultado de un evento pasado y si se analiza la probabilidad, el riesgo era evidente, puesto que finalmente la empresa tuvo que hacer la erogación de los recursos para cubrir la pérdida de los laudos arbitrales, inclusive en dos de ellos, (Somos K y Transmasivo), se conocía desde meses antes, que el fallo era adverso.

Se evidencian debilidades de control interno en la valoración de los procesos que cursan en los Tribunales de Arbitramento, donde se encontró que la valoración no concuerda con la situación de los procesos, lo cual finalmente influye en los registros contables.

Este tipo de procesos con fallo en contra de TRANSMILENIO, S.A., pueden afectar sus finanzas, puesto que existe una cantidad importante de procesos en curso.

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

3.1.1.7. Otros Pasivos

CUADRO 13
OTRO PASIVOS

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2017
	OTROS PASIVOS		
29	CORRIENTE	0,0	811.383,2
2902	Recursos Recibidos en Administración	0,0	810.744,9
2903	Depósitos Recibidos en Garantía	0,0	638,3
	NO CORRIENTE	946,4	356,9

2918	Impuestos Diferido	946,4	356,9
2990	Otros pasivos diferidos	0,0	0,0
	TOTAL OTROS PASIVOS	946,4	811.740,1

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

En el año 2016, el saldo era de 946,4 millones, en el 2017, ascendió a 811.740,1 millones, aumentando un 85.671%, originado en la reclasificación del rubro recursos recibidos en administración que el año anterior tenía un saldo de \$521.199 millones. El rubro recursos recibidos en administración, presentó saldo al final de 2016, de \$521.199 millones y en el 2017, de \$810.744,9 millones, aumentando el 55,55%. En el rubro de Recursos recibidos en administración, se registran los convenios con entidades gubernamentales, el saldo al final del periodo 2017, fue el siguiente:

CUADRO 14
RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN

Cifras en millones de pesos

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo a 31-12-2017
	OTROS PASIVOS	
29	CORRIENTE	
2902	Recursos Recibidos en Administración	810.744,9
290201	EN ADMINISTRACION	810.744,9
29020101	CONVENIO NO. 020/2001	133,7
29020102	CONVENIO NACIÓN - DISTRITO	344.925,8
2902010201	NACIÓN	4.893,
2902010202	DISTRITO	340.032,8
29020103	CONVENIO SOACHA	6.802,1
29020104	RECURSOS DE OPERADORES DE CONCESION SITP	3.996,
29020105	RECURSOS SECRETARIA DE MOVILIDAD	30.760,6
29020110	RECURSOS CHATARRIZACION	69.812,5
29020111	RECURSOS METRO	3.698,5
29020112	CABLE AEREO	67.627,2
29020113	RECURSO EN ADMINISTRACIÓN SITP	757,2
29020114	RECURSOS SECRETARIA GENERAL	1.480,8
29020115	RECURSOS TITULARIZACIÓN	280.750,5

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

Se realizó una prueba selectiva de los movimientos con mayor valor, no se encontraron inconsistencias.

3.1.1.8. Gastos

Los gastos operacionales en el 2016, llegaron a \$158.409,1 millones, en el 2017, sumaron \$166.235 millones, aumentando \$7.825,9 millones, que equivale al 4.94%. Los gastos de administración, pasaron de \$32.906,5 millones, a \$33.274,7

millones, incrementando su valor en \$368,2 millones, de 2016 a 2017; así mismo, los gastos de operación en 2016, tenían un saldo de \$107.783 millones, en la vigencia 2017, fueron de \$115.566 millones, aumentando \$7.783 millones, representado principalmente por el incremento de los gastos generales, en \$5.189,5 millones. Además, el rubro de Deterioro, depreciaciones, agotamiento, amortizaciones y provisión, que tenía saldo en el 2016, de \$17.719,6 millones, en el 2017 llegó a \$17.394,3 millones, disminuyendo su valor en \$325,3 millones.

3.1.1.9. Rendición de la cuenta

Revisados los reportes de información que TRANSMILENIO S.A., presentó en el SIVICOF, correspondiente al periodo 2017, se determinó que éste dio cumplimiento en la forma, término y métodos establecidos en las Resoluciones No. 011 de 2014, 004 y 023 de 2016 y la Circular 001 de 2018, expedidas por la Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.1.10 Evaluación al sistema de control interno contable

La empresa cuenta con el Manual para la Gestión Contable, el cual fue adoptado mediante Resolución No. 1044 del 30 de Diciembre de 2016, de TRANSMILENIO S.A., publicado en enero de 2017, en el cual se encuentran las políticas contables, diseñadas por el talento humano de contabilidad y la firma consultora en el proceso de convergencia a las normas internacionales, donde se establecieron los procedimientos, políticas, principios, metodología y responsables para la consolidación, preparación, presentación y publicación de los estados contables y el flujo de información de otras dependencias.

Los registros contables se realizan en el SIAF Seus JSP7 y de acuerdo con la Resolución No. 414 de 2014, que contiene el marco conceptual y las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público, expedida por la Contaduría General de la Nación. Los reportes de información contables a los diferentes entes, se han realizado en forma oportuna. Así mismo, cuenta con mecanismos de conciliación de cifras, tales como operaciones recíprocas y conciliaciones bancarias.

Los saldos de los estados contables a 31 de diciembre de 2017, son fiel copia del libro mayor y balances y los libros auxiliares de las cuentas revisadas, así como de los libros auxiliares.

No se evidencia el reporte de la valoración del área jurídica de los procesos en contra de la empresa por laudos arbitrales al área contable, lo cual afecta la causación de algunos hechos económicos relevantes, como lo establece la Contaduría General de la Nación, esta situación afecta el resultado del ejercicio por no afectar el gasto por provisiones.

3.1.1.11 Gestión Financiera

CUADRO 15
INDICADORES FINANCIEROS ULTIMOS CINCO AÑOS

Cifras en millones de pesos

Indicador	2017	2016	2015	2014	2013
Capital de Trabajo	10.649,9	-17.602,60	416.611,00	504.799,00	465.861,00
Razón corriente	1,01	0,98	2,4	2,4	3,8
De Endeudamiento					
Nivel de endeudamiento	96,00%	95.83%	30.73%	31.97%	49.97%
Concentración de deuda C. P.	95,98%	99.88%	99.97%	99.97%	31.71%
Concentración de deuda l. p.	0,03%	0.12%	0.03%	0.03%	68.29%
De Rentabilidad					
Caja Operacional EBITDA	3.825,70	21.178,00	-1.923,00	22.509,00	11.787,00
Margen operacional de caja EBITDA	2,50	13,1	-1,61	17.21	10.34
Margen Neto	0,09	0.02	-13,55	3,29	9,7

Fuente: información suministrada por TRANSMILENIO, S.A.

El indicador de nivel de endeudamiento, igual que el año anterior, muestra un porcentaje importante al llegar a 95.83% en el último año, la participación de los acreedores respecto de los activos de la empresa, en parte se debe al valor de los recursos recibidos en administración. El indicador del EBITDA, en el año 2017, no fue mejor que el año anterior, debido a que primero los ingresos operacionales decrecieron en \$9.151,2 millones, los gastos operacionales aumentaron \$7.825 millones, pero esta situación de desmejora, se vio compensada con el aumento de la utilidad no operacional que ascendió a \$24.063,7 millones.

3.1.1. Factor Gestión Presupuestal

La evaluación del factor, se realizó de manera posterior y selectiva de conformidad con el programa de trabajo y la muestra definida, a fin de determinar la gestión adelantada a nivel presupuestal tanto en el ingreso como en el gasto e inversión, por TRANSMILENIO S.A., durante la vigencia 2017.

3.1.2.1. Aprobación del presupuesto vigencia 2017

De conformidad con las normas que regulan la formulación y aprobación del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del orden Distrital⁵ y en cumplimiento de la Circular No 04⁶, de la Dirección Distrital de Presupuesto, TRANSMILENIO S.A., elaboró y presentó el Anteproyecto de presupuesto para la vigencia comprendida entre 1 de enero y al 31 de diciembre de 2017. Previo concepto favorable emitido al presupuesto de la vigencia 2017, por la Junta Directiva de la TRANSMILENIO S.A., mediante Acuerdo 03 del 20 de octubre de 2016, por valor total de \$3.369.517,6 millones.

El Presupuesto aprobado por el CONFIS Distrital, de conformidad con las funciones legales asignadas, mediante Resolución 012 del 28 de octubre de 2016, teniendo como valores agregados por concepto de disponibilidad inicial \$717.113,9 millones; ingresos en cuantía de \$2.652.403,8 millones (constituidos por: Ingresos corrientes \$161.175,8 millones; Transferencias, \$2.394.228,0 millones y recursos de capital \$97.000,0 millones), para un total de \$3.369.517,6 millones como presupuesto inicial.

Tanto el presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversión, fue liquidado por rubro presupuestal por la Gerencia de TRANSMILENIO S.A., en dicha cuantía, mediante la Resolución No. 848 de diciembre 2 de 2016, en cumplimiento de lo señalado por el artículo 16 del Decreto 195 de 2007 y el artículo 12 del Decreto 1138 de 2000.

Producto de la evaluación selectiva al cumplimiento del cronograma de seguimiento, ejecución y cierre presupuestal 2017, señalado por la Dirección Distrital de Presupuesto, en su Circular 000015⁷ de 2017, se determinaron situaciones que ameritan análisis por parte de TRANSMILENIO S.A., sobre:

- Que la Empresa cuente con el canal en línea para el registro mensual de la ejecución presupuestal de Ingresos y Gastos en el Sistema Predis, en aras de evitar desplazamiento de funcionarios para realizar esta actividad en las dependencias de la Secretaría Distrital de Hacienda - SDH.
- La efectividad de la acción de mejoramiento que se desprendió del informe de auditoría de regularidad de la vigencia 2016, relacionada con la remisión

⁵ Decreto 714 de 1996, estatuto de Presupuesto Art 10, Literal e) funciones CONFIS; Decreto 195 de 2007, Art15; Decreto 138 de 2000 Artículos 11 y 12.

⁶ Lineamientos de política para la programación presupuestal vigencia 2017. Marzo 17 de 2016

⁷ Expedida el 25 de agosto de 2017 por la Dirección Distrital de Presupuesto-Secretaría Distrital de Hacienda, Guía de ejecución, seguimiento y cierre presupuestal vigencia 2017 –Empresas Industriales y Comerciales del Distrito.

oportuna de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, a la SDH - Dirección Distrital de Presupuesto, ya que se determinó en la presente auditoría, incumplimiento de los términos de plazo para el envío de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017, así:

Actividad	Fecha Límite	Fecha envío TM		Radicado
2 Radicar en la Secretaría Distrital de Hacienda mensualmente la Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos, firmada por el representante legal y el responsable de presupuesto	Los 10 primeros días de cada mes	Enero/17 Abril/17 Julio/17 Octubre/17	Feb 21/17 May 19/17 Agosto 18/17 Nov16/17	2017- EE2354-SDH 011873. 2017EE7943-SDH 00003. 2017EE13002-SDH00000. 2017EE13002
7 Enviar la ejecución presupuestal de Ingresos y Gastos a 31 de diciembre 2017 a la Secretaría Distrital de Hacienda- Dirección Distrital de Presupuesto	15 de enero de 2018	20 de enero de 2018		2018EE994 Enero 19/18

Fuente: Información puesta a disposición de la Contraloría de Bogotá por el Área de Presupuesto de TM.

- La Circular DDP-000015, señaló el 9 de febrero de 2018, como fecha límite para enviar la propuesta de ajustes presupuestales de 2018, originados en el cierre fiscal vigencia 2017, a la SDH - Dirección Distrital de Presupuesto, sin embargo y de acuerdo con la información obtenida en el área de presupuesto, ésta fue radicada en la SDH, bajo el No. 2018 ER24074 el 3 de marzo de 2018.
- De otro lado, tampoco se dio a conocer a la Junta Directiva, el presupuesto liquidado de la vigencia 2017, desagregado por rubros como lo señalan el artículo 12 del Decreto 1138 de 2000 y el artículo 16 del Decreto 195 de 2007.

Las situaciones anteriores, evidencian incumplimiento por parte de TRANSMILENIO S.A., en el reporte de información presupuestal, frente a los términos establecidos por la instancia distrital de presupuesto y algunas normas relacionadas, asunto que también fue identificado en la vigencia 2016 y que originó la determinación de hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria. En este sentido; llama la atención, la efectividad de las acciones de mejora planteadas por la Empresa y la organización interna dirigida a cumplir los términos que debe observar la entidad en sus reportes de información, aspectos que serán

evaluados en el marco del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.2 .Modificaciones Presupuestales

Las modificaciones acumuladas alcanzaron un valor de -\$1.537.875,3 millones, afectando el presupuesto inicial de \$3.369.517,6 millones para al cierre de la vigencia registrar un presupuesto definitivo de \$1.831.642,3 millones.

Las Transferencias procedentes de la administración central de la vigencia, que se aprobaron con un valor de \$1.664.000,0 millones, presentaron movimientos presupuestales acumulados por -\$1.493.039,0 millones, constituyéndose en el 97% del valor total (-\$1.537.875,3 millones) en que se redujo el presupuesto inicial de la vigencia.

Dentro de las situaciones relevantes que afectaron el presupuesto inicial de la Empresa, durante la vigencia evaluada, se determinaron entre otras; reducciones presupuestales, en razón a la reformulación del proyecto de la Troncal Carrera Séptima, a financiar con recursos del crédito cuyo cupo de endeudamiento a septiembre de 2017, se encontraba en trámite en el Concejo de Bogotá y al no contar con los recursos previstos, se aprobó mediante el Decreto 512 de septiembre 26 de 2017, la reducción vía transferencias por valor de \$741.167,8⁸ que afectó el proyecto de inversión 7251 – *“Gestión de Infraestructura del Transporte Público”*.

Por efecto de un menor recaudo en el rubro de Participaciones en el agregado de ingresos corrientes, mediante Resolución 14 del 1 de diciembre de 2017, el CONFIS Distrital, aprobó reducción por valor de \$30.000.0 millones, en el presupuesto de rentas e ingresos y de Gastos de la Empresa, que afectó la inversión en \$27.831,9 millones y gastos de funcionamiento en cuantía de \$2.168,1 millones.

Al cierre de la vigencia, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 784 del 28 de diciembre, mediante el cual se reduce el presupuesto de inversión del distrito, entre otras entidades, a TRANSMILENIO S.A., por efecto de la reestructuración de recursos provenientes del crédito, no se disponía de los mismos para financiar el rubro –Infraestructura SITP, se determinó la necesidad de reducir el presupuesto en cuantía de \$533.179,5 millones. Movimiento presupuestal amparado en la

⁸ Resolución Transmilenio No, 500 del 27 de septiembre de 2017.

Resolución de TM 764 del 28 de diciembre de 2017, en cumplimiento de las normas vigentes.

De otro lado, el presupuesto inicial incluyó una disponibilidad inicial de \$717.113,9 millones, no obstante, la disponibilidad real neta de tesorería ascendió a \$512.677,8 millones, situación que hizo necesario realizar reducción de recursos por \$204.436,1 millones, aprobada por el CONFIS Distrital con la Resolución No 01 del 16 de marzo de 2017, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto 195 de 2007 y al amparo de la Resolución 068 del 17 de marzo de 2017, de TRANSMILENIO S.A., se efectuó el ajuste al presupuesto.

El presupuesto también fue objeto de adiciones, como la generada en la suscripción del Convenio de Cooperación No. 1292 del 29 de diciembre de 2016, suscrito con la Secretaría Distrital de Movilidad, por valor de \$50.000,0 millones⁹, con el objeto de *“Aunar esfuerzos entre la Secretaría Distrital de Movilidad y TRANSMILENIO S.A. para fortalecer la prestación del servicio del Sistema Integrado de Transporte Público y mejorar las condiciones de movilidad de Bogotá D.C.”*, recursos que se distribuyeron en los proyectos de inversión 0086- Gestión de la seguridad en el sistema de transporte público, gestionado por TRANSMILENIO S.A., en cuantía de \$15.714,6 millones, en el proyecto 7223- Operación y control del sistema de transporte público, gestionado por TRANSMILENIO S.A., \$33.396,4 millones y \$888,9 millones a Cultura Ciudadana, en el sistema de transporte público gestionado por Transmilenio, principalmente, en contratos de prestación de servicios.

De igual forma, mediante la Resolución 414 del 16 de agosto de 2017, TRANSMILENIO S.A., aprueba adición presupuestal, sustentado en la suscripción del Convenio Interadministrativo Marco con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C; bajo el No.4210000-539-2017¹⁰, cuyo objeto fue definido como: *“ Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros entre Transmilenio S.A y la SECRETARÍA GENERAL para la evaluación, gestión y trámite del Proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada para los complejos de integración modal de la Autopista Norte (CIM Norte) y de la Calle 80 (CIM 80) de Bogotá, D. C., también denominado CIM Norte Calle 80(en adelante “El Proyecto”), y todas las actividades que se requieran para tal fin”*. Por valor de \$1.600,0 millones¹¹ y único desembolso dirigido al Proyecto de Inversión 7223- Operación y Control del Sistema de Transporte Público gestionado por TRANSMILENIO S.A., para ser utilizados en estudios de factibilidad de los

⁹ Con emisión del concepto favorable de la Junta Directiva de TM mediante Acuerdo 1 de del 7 de enero de 2017, Resolución de Transmilenio No. 026 del 10 de febrero de 2017, por la cual se efectuó la adición en el presupuesto, comunicación 2017EE12135 del 6 de febrero de 2017 de la SDH aprobación de la DDP sobre la operación presupuestal

¹⁰ Del 27 de junio de 2017.

¹¹ Según comunicación de la Dirección Distrital de Presupuesto 2017EE138534 del 4 de agosto de 2017, los recursos se ampararon con el CDP965 de mayo26/17 y CRP 882 de junio 28 /17 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

complejos de integración modal, de conformidad con lo señalado por la Subsecretaría de Planeación de la Inversión¹².

A través del proceso auditor se evidenció el cumplimiento de las aprobaciones de la Junta Directiva de la empresa, que emitió aprobación a este movimiento presupuestal a través del Acuerdo 4 de del 29 de junio de 2017, el concepto favorable de la Secretaría Distrital de Planeación (Rad 2-2017-32886 julio 10/17), la aprobación de la Dirección distrital de Presupuesto- SDH (Rad 2017 EE138534 de agosto4/17).

3.1.2.3 Presupuesto de Ingresos

El presupuesto inicial aprobado para la vigencia 2017, ascendió a \$3.369.517,6 millones, que frente al presupuesto inicial de la vigencia inmediatamente anterior, de \$3.913.030,0 millones, fue inferior en el 16,13%, es decir, \$543.512,0 millones menos.

La conformación del presupuesto inicial, correspondió a ingresos por valor de \$2.652.403,7 millones; \$97.000,0 millones, por concepto de recursos de capital y \$717.113,9 millones, como disponibilidad inicial proveniente del resultado de tesorería de la vigencia 2016, siendo el 21,3% del total. El 71% de los ingresos correspondió a transferencias, es decir, \$2.394.228,0 millones, donde la Nación aportaría \$85.001,0 millones, equivalentes al 0.04% y la Administración Central, del Distrito Capital, el 96,4% de los ingresos, es decir, \$2.309.227,0 millones.

Por efecto del valor acumulado de los movimientos presupuestales (\$1.537.875,3 millones); anteriormente explicados, el presupuesto definitivo de ingresos de la vigencia 2017, se registró en \$1.831.642,3 millones, que presentó una ejecución del 106,7%, al recaudar \$1.955.285,9 millones, esto es \$123.643,6 millones adicionales frente al valor total del presupuesto definitivo.

Al evaluar algunos rubros específicos de la ejecución presupuestal de ingresos, se tiene el caso de los recursos procedentes de las Transferencias Administración Central - Fondo de Estabilización, que en el presupuesto inicial se estimó \$645.227,0 millones, fue adicionado en \$138.000,0 millones, para un presupuesto definitivo de \$783.227,0 millones. En los conceptos que alimentan estas transferencias, se encuentran, entre otros; los recursos que cubren la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa usuario que para la vigencia, fue de \$488.085,0

¹² Radicado Secretaría Distrital de Planeación 2-2017-32886 del 10 de julio de 2017, Radicado inicial 1-2017-35818, proceso 1216880.

millones, el monto que se transfiere a TRANSMILENIO S.A., por usuarios Sisben \$70.641,0 millones y por discapacidad por \$20.863,0 millones.

En general de este rubro, llama la atención que, por efecto de sentencias judiciales, la Empresa debió destinar al cierre de la vigencia, el 9,3%, es decir, \$60.569,0 millones, para pagar las sentencias proferidas en contra de TRANSMILENIO, S.A., por pleitos jurídicos interpuestos por Transmasivo, \$29.324,0 millones¹³; Somos K, \$23.894,0 millones¹⁴ y Recaudo Bogotá, \$7.421,0 millones¹⁵.

3.1.2.3.1 Hallazgo administrativo por cuanto la administración no especifica las razones por las cuales ordena que los recursos solicitados queden como cuenta por pagar en poder del Tesorero Distrital.

El rubro Transferencias Administración Central- vigencia, sobre el que se estimó un presupuesto inicial de \$1.664.000,0 millones, presentó reducciones por efecto de la reformulación del proyecto Troncal Carrera 7a, según lo ordenado por el Decreto 512 de 2017, por el menor recaudo de ingresos corrientes según Resolución CONFIS 14 del 1 de septiembre de 2017 y la no disposición de recursos del crédito (Decreto 784 de diciembre 28 de 2017); en cuantía de - \$1.493.039,0 millones, registrando al cierre de la vigencia, un presupuesto definitivo de \$170.960,9 millones.

Al verificar la razón de la baja ejecución, de apenas el 6,4% de recaudo, esto es, \$10.960,9 millones, se determina que TRANSMILENIO S.A., solicitó a la Dirección Distrital de Presupuesto el giro presupuestal de \$70.000,0 millones y \$90.000,0 millones, a través de las comunicaciones 2017EE21843 y 2017EE21845 de fecha 26 de diciembre de 2017, para atender compromisos de obras de infraestructura.

Sin embargo, según la información obtenida de Tesorería y el área de presupuesto, el día 26 de marzo del año en curso, los pagos se realizaron. Razón por la cual no se explica la nota contenida en las comunicaciones antes mencionadas, en las que la Gerencia de TRANSMILENIO S.A., señala: *“estos recursos deben quedar como cuenta por pagar en poder del Tesorero Distrital”*, sin presentar mayor argumentación de la solicitud.

¹³ CDP 2046 del 20/11/17 y CRP 1896 del 20/11/17

¹⁴ CDP 2046 del 20/11/17 y CRP 1895 del 20/11/17

¹⁵ CDP 872 del 23/01/17 y CRP 865 del 23/01/17



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Valoración de la Respuesta

TRANSMILENIO S.A., respondió mediante la comunicación 2018EE7815 del 19 de abril de 2018, señalando en síntesis que: *mediante las comunicaciones, 2017EE21843 y 2017EE21845, solicitó el giro presupuestal sin situación de fondos, para cubrir los amparos presupuestales de proyectos de gestión de infraestructura e inversión de la entidad. Que...conjuntamente en reunión con la SDH se definió que los \$160.000.0 millones debían ser considerados como cuenta por pagar en poder de Tesorero Distrital. Como soportes anexan dos correos con fecha 18 de octubre y citación de fecha 20 de octubre de 2017. Evaluada la respuesta, es necesario precisar que las comunicaciones enunciadas fueron soporte para la observación de la Contraloría, y precisamente no señalaron las razones de la decisión de dejar dichos recursos en poder del Tesorero Distrital.*

De otro lado, en los correos remitidos por TRANSMILENIO S.A., como soporte, tampoco se encuentran las razones de la decisión, es así que en el del 18 de octubre de 2017, TRANSMILENIO S.A., solicita a la SDH, reunión para programar el PAC del último bimestre del año y el correo del 20 de octubre de 2017, tan sólo muestra el encabezado de una presunta reunión cuyo asunto es: “PAC TRANSMILENIO NOVIEMBRE Y DICIEMBRE 2017”, que se encuentra diligenciado el encabezado del mismo y no presenta desarrollo alguno.

Otro rubro que incidió en el nivel de ejecución presupuestal, fue *Rendimientos por operaciones financieras*, que estimó un presupuesto inicial sin afectación de \$2.000,0 millones y al cierre, acumuló un recaudo por \$29.324,5 millones, es decir, \$27.324,6 millones más del presupuesto definitivo, reflejando una ejecución presupuestal de 1.466,2%, en razón a los rendimientos generados por los recursos provenientes de las transferencias, los rendimientos generados en los saldos del proceso de titularización y los rendimientos propios de las diferentes cuentas que posee TRANSMILENIO S.A.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.2.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto un ingreso de recursos por valor de \$74.335.127.220 del 16 de mayo de 2017, se ingresó en el presupuesto de TRANSMILENIO, S.A., en la ejecución presupuestal del mes de octubre de la misma vigencia.

El rubro Otros recursos de capital que aprobó un presupuesto inicial de \$95.000,0 millones, sin modificaciones presupuestales, acumuló un recaudo al cierre del período fiscal 2017, por valor de \$346.851,2 millones, alcanzando una ejecución presupuestal de 365,1%. De la revisión se pudo determinar que, entre otros recursos, el valor acumulado estuvo alimentado por dineros provenientes de la Fiduciaria Fiducolombia Patrimonio Autónomo titularización, por concepto de devolución de dineros entregados por TRANSMILENIO S.A., como fondeo al Contrato de Fiducia No. 084 de 2009, para realizar pagos a contratistas de la Fase III del Sistema, en momentos en que el patrimonio no poseía recursos del proceso de emisión de acciones realizado como mecanismo de financiación de las obras de dicha fase.

En desarrollo del proceso auditor, se evidenció que; en el mes de octubre de 2017, se afectó la ejecución presupuestal de ingreso, por valor de \$74.355,1 millones, provenientes del Patrimonio Autónomo proceso titularización. No obstante, en seguimiento a los correos internos cruzados entre Tesorería y contabilidad y a partir de la información del comprobante de ingreso de TRANSMILENIO S.A., No. 337, los recursos ingresaron a la Tesorería el 16 de mayo de 2017. Es decir, el registro presupuestal se realizó luego de permanecer dichos recursos, más de cinco (5) meses en poder de TRANSMILENIO S.A.

Esta situación, evidencia no solo, una inadecuada coordinación interdependencias del área financiera de TRANSMILENIO S.A., si no que impidió conocer la información veraz de los ingresos mensuales disponibles que regulan igualmente los pagos mensuales, con el fin de optimizar el manejo de los recursos y la liquidez, a través del instrumento que señala el Decreto 714 de 1996 y el artículo 19 del Decreto 216 de 2017, en el sentido y razón del PAC.

Valoración de la Respuesta

Mediante comunicación 2018EE7815 del 19 de abril de 2018, TRANSMILENIO, S.A., dio respuesta al informe preliminar de estados contables y presupuesto, señalando frente a la presente observación: *“en el año 2009, TRANSMILENIO S.A. suscribió con FIDUCOLOMBIA el Contrato de Fiducia Mercantil No 084 con el cual se creó el Patrimonio Autónomo Transmilenio Fase III, constituido mediante la suscripción de un contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y de fuente de pago entre Transmilenio y Fiduciaria*

Bancolombia, con el propósito de actuar como emisor de los títulos para proveer liquidez para el desarrollo del proyecto de construcción de las troncales de la Carrera 10a y Calle 26 del Sistema TransMilenio; correspondientes a la Fase III del Sistema”.

Señala igualmente, *“Que debido al faltante de recursos por colocaciones y que existían los contratos firmados, TRANSMILENIO S.A. con el ánimo de evitar incumplimientos contractuales realizó unidad de caja con los recursos del distrito y realizó pagos a nombre del Patrimonio Autónomo, generando a este último una cuenta por cobrar que se canceló el 30 de abril de 2017, con un saldo de \$74.335.127.220 (recursos efectivamente abonados a TMSA el 16 de mayo de 2017)”.*

Entre otros argumentos; la entidad precisa que: *“... para efectos contables y de información y reporte, la entidad registró oportunamente el hecho económico en el cierre contable del mes de mayo de 2017”. Y que “... requirió verificar la respectiva información referente a los recursos de fuente Nación y Distrito transferidos, así como el análisis de la información que reportaba Fiducolombia respecto a los saldos de las distintas cuentas, como de los rendimientos financieros generados”.*

Adelantado el proceso de evaluación de la respuesta, se tiene que; TRANSMILENIO S.A., señala que recibió el 16 de mayo de 2017, \$74.355,1 millones de Fiducolombia- Titularización; entre otros recursos, que duraron en poder de la entidad por más de 5 meses sin registrarse en la ejecución presupuestal de ingreso a fin de soportar mensualmente compromisos de la entidad. De la respuesta también se desprende que TRANSMILENIO S.A., no tenía claridad suficiente, ni en cuentas del Fideicomiso, ni de los procedimientos para adelantar luego del proceso que inició desde 2009.

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

3.1.2.4. Ejecución presupuestal de gastos e inversión

El presupuesto inicial de gastos e inversiones de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia 2017, ascendió a \$3.369.517,6 millones, con participación del 3,94%, en cuantía de \$132.567,7 millones para gastos de funcionamiento y el 96,06%, \$3.236.949,9 millones destinados a inversión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Una vez realizados los movimientos presupuestales, la apropiación definitiva de la vigencia, se registró en \$1.826.532,3 millones, valor sobre el cual se acumuló compromisos por valor de \$1.702.005,4 millones, es decir, una ejecución presupuestal del 92,9%. En tanto los giros acumulados ascendieron a \$1.226.992,3 millones, es decir, el 66,9% del total de compromisos acumulados, así las cosas; en términos absolutos \$475.007,1 millones de los compromisos, no se cancelaron al cierre de la vigencia 2017.

A continuación, de conformidad con la muestra de auditoría, se analiza el comportamiento del proyecto de inversión 7251-Gestión de Infraestructura del Transporte Público (Recursos SITP). Este proyecto si bien le fue aprobado un presupuesto inicial de \$1.693.120,0 millones, fue objeto de modificaciones por valor de -\$1.392.463,3 millones, alcanzando una apropiación definitiva de \$300.656,6 millones, valor sobre el cual se realizaron compromisos por \$207.346,1 millones, con ejecución presupuestal de 68,9% y giros de sólo el 6,63%, es decir, \$19.937,2 millones.

Este proyecto de inversión fue uno de los más afectados, al no contar con recursos provenientes de las transferencias de la vigencia, por efecto de las reducciones presupuestales originadas en no poseer recursos del crédito público y la reorganización del proyecto troncal carrera 7, además, de trasladar recursos a Infraestructura de Transporte Público modos férreos.

Ahora bien, con respecto a Gestión de infraestructura del Transporte público-recursos Soacha, pese a contar con una apropiación disponible de \$6.761,6 millones, tan sólo se comprometió a solicitud de la Alcaldía de Soacha \$56.6 millones, para dos contratos de prestación de servicios, el saldo de la apropiación formó parte de la disponibilidad final de la vigencia 2017.

El total de las cuentas por pagar estimado en el presupuesto inicial ascendió a \$802.112,8 millones, siendo las más representativas las contraídas en el marco del Convenio suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano, con el 89,8%.

CUADRO 16
CUENTAS POR PAGAR VIGENCIA 2017

Cifras en millones de pesos

Rubro	Apropiación Inicial	Apropiación Disponible	Compromisos Acumulados	Giros	%
Funcionamiento	24.156,4	9.771,9	9.717,7	8.185,2	83,7
Inv. Transmilenio	57.699,2	35.830,5	35.826,8	35.344,1	98,6
Inv.IDU	720.259,2	360.947,2	358.855,8	199.535,1	55,3
Total	802.114,8	406.549,6	404.400,3	243.064,4	

Fuente: Ejecución presupuestal de Gastos e inversión 2017 TRANSMILENIO, S.A., consolidación Equipo Auditor Contraloría Bogotá D.C.

En el ejercicio de determinación de los recursos destinados a cubrir las cuentas por pagar, realizado por la Empresa, se puede enunciar un sobredimensionamiento ya que los recursos presupuestados inicialmente se redujeron cerca del 49,3% y aun así, se asumieron los compromisos en un margen superior al 98% del total de las cuentas por pagar de los diferentes rubros.

En tanto con respecto a los pagos, son las cuentas por pagar de IDU, las que desde el ejercicio inter-entidades, merecen especial atención a fin de determinar las razones del bajo nivel de giro, de tal forma que el valor determinado como cuenta por pagar realmente sea producto de un proceso efectivo de determinar el estado de entrega de los productos de los contratos, el estado general de pagos y demás aspectos relativos a tener cuentas por pagar depuradas.

Con respecto a los laudos y sentencias pagadas con cargo al presupuesto de gastos de la vigencia 2017, se estableció:

CUADRO 17
LAUDOS Y SENTENCIAS PAGADAS CON CARGO AL PRESUPUESTO 2017
Cifras en millones de pesos

Tipo	Emitido por	A favor de	Fecha sentencia	Valor
Laudo arbitral	Centro de arbitraje y conciliación de la Cámara de Comercio	Recaudo Bogotá	15/09/2016	7.421,0
		Somos K	21/12/2016	23.824,4
		Transmasivo S.A	21/12/2016	29.324,0
		Constructora Bogotá Fase III	31/01/2017	5.880,1
Sentencia	Consejo de Estado	Transmasivo S.A	19/07/2017	5,5
Sentencia	Consejo de Estado	Somos K	19/07/2017	5,5
Sentencia	Juzgado Laboral Segundo	Diferentes personas	21/04/2017	45,5
		Total pagado		66.506,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A. área presupuesto.

TRANSMILENIO, S.A., fue condenado a cancelar laudos y sentencias judiciales, durante la vigencia 2017, por un total de \$66.506 millones, para las cuales en debida forma se expedieron los certificados de disponibilidad y registro y los actos administrativos mediante los cuales se reconocieron y se autorizó la realización de dichos pagos. La afectación a nivel de rubros, se realizó con cargo a sentencias judiciales y los laudos a favor de Recaudo Bogotá, Somos K y Transmasivo S.A., con cargo a los recursos del fondo de estabilización tarifaria y por último, con cargo al proyecto de Inversión Gestión de infraestructura del sistema de transporte público (Recursos SITP), el pago a Constructora Bogotá Fase III.

3.1.2.5. Rendición de la cuenta

De conformidad con la Resolución 033 de 2016- Procedimiento para la verificación, análisis y actualización de la cuenta, se realizó muestra selectiva de los meses de enero, abril, julio, octubre y diciembre, estableciendo la presentación selectiva de los formatos CB0003- Ejecución cuentas por pagar de la vigencia anterior, CB0104- Seguimiento a ejecución de reservas u obligaciones por pagar, CB0126 relación registros presupuestales por rubro, CBN 1093 - Informe modificaciones al presupuesto de ingresos, gastos e inversión, donde se evidencia en cada mes de la muestra selectiva, que adjuntan los actos administrativos que soportan dichos movimientos.

3.1.2.6. Control Fiscal Interno



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

A partir de los resultados de las pruebas de auditoría practicadas, que originaron las situaciones reiterativas de incumplimiento en la presentación de información presupuestal contenida en la Circular conjunta de la DDP y SDH. Sumado a las situaciones que originaron las observaciones en el presente informe, dan cuenta de las debilidades de los controles internos del área de presupuesto, que fueron dados a conocer a los responsables para su análisis y toma de acciones para la mejora.

Concepto presupuestal

Evaluada la documentación objeto de auditoría, incluidos sus registros de ejecución y reporte de información, se concluye que la gestión presupuestal de la Empresa TRANSMILENIO, S.A., durante la vigencia 2017, se ajusta a la normatividad vigente, excepto por lo observado en los numerales 3.1.2.3.1 y 3.1.2.3.2, que señalan aspectos susceptibles de mejora en el área de presupuesto y entre las demás dependencias del área financiera.

3.2. CONTROL DE GESTIÓN

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

3.2.1. Control Fiscal Interno

Una vez revisados los diferentes componentes en la auditoría de regularidad se pudo establecer, que si bien la Oficina de Control Interno ha adelantado en debida forma su labor en lo concerniente a su mediación para obtener la información pertinente y los respectivos soportes requeridos para adelantar la respectiva revisión. No obstante, a pesar de las labores adelantadas, en la revisión de la información se identificaron debilidades que cuestionan la eficiencia, eficacia y transparencia en los procesos y procedimientos adelantados por TRANSMILENIO S.A.

Dentro de la evaluación del componente se analizó la información publicada en el aplicativo SIVICOF, especialmente el informe de Control Fiscal Interno, donde se evidencia seguimiento a las diferentes áreas del sujeto de control. Adicionalmente,

en el desarrollo de la Auditoría de Regularidad se evidenció un continuo acompañamiento para adelantar la evaluación a los componentes evaluados, así:

- En lo referente al Plan de mejoramiento, la evaluación al mismo, se adelantó de manera mancomunada con la Oficina de Control Interno, quienes ejercieron un papel determinante para lograr obtener los soportes necesarios para desarrollar la evaluación integral de los mismos. Resultado de dicha evaluación se concluyó que de las 44 acciones incumplidas calificadas el año pasado, 9 se calificaron como averiguación preliminar y 35 se cerraron; y de las 72 acciones abiertas vencidas a 31 de diciembre de 2017, 54 se cerraron, 13 calificadas incumplidas y 5 inefectivas; éstas dan lugar a 3 nuevas acciones, pues si bien se ejecutaron, no se subsanaron las causas de los hallazgos determinados en su momento por la Contraloría de Bogotá y las calificadas como averiguación preliminar activan el proceso administrativo sancionatorio.

En concordancia con lo anterior, es pertinente resaltar que como resultado de la revisión, se pudo identificar que el sujeto de control planteó y desarrolló acciones para subsanar las causas que generaron algunos hallazgos; es decir, reconoció la necesidad, de que constara en un estudio de sector y de mercado, las consultas, cotizaciones, trazabilidad histórica y demás documentos previos que soporten de forma planificada el presupuesto de los procesos de selección que se adelantan. Así mismo, se obtuvo el mejoramiento de la gestión fiscal del sujeto de control, a través de la elaboración de documentos precontractuales que contienen la estructuración de costos para condiciones técnicas tan importantes como el AIU en los proyectos de infraestructura, el factor multiplicador para el equipo de trabajo en los contratos de consultoría e interventoría, para ser aplicados en procesos de contratación similares y posteriores a los hallazgos comunicados donde se explicó la causa que sirvió de base para el planteamiento de algunas acciones.

- En la gestión contractual, se determinaron deficiencias relacionadas con la falta de rigurosidad en cuanto a la estructuración del análisis de sector y estudios de mercado como soporte de los estudios previos, que no permitieron establecer de forma objetiva el presupuesto de los procesos de selección; se evidenciaron deficiencias en la planeación de los procesos contractuales donde la entidad no estableció directrices claras respecto de los servicios que siendo reglados, ameritaban un marco económico, un análisis de costos, en la contratación directa; se observó falta de diligencia y cuidado en la evaluación de los perfiles del personal a contratar por parte de la entidad, originándose falta de idoneidad, en cuanto a la experiencia profesional requerida como requisito mínimo de escogencia; una práctica inadecuada en la valoración de los requisitos legales

para los nombramientos de personal de la alta dirección, así como la carencia de estudio de mercado necesarios para determinar el valor de las escalas de remuneración a contratistas entre las vigencias 2015 a 2018 y una deficiente labor de supervisión y control por parte de quienes realizan esta labor en cada uno de los contratos.

- En la gestión presupuestal

A partir de los resultados de las pruebas de auditoría practicadas, que originaron las situaciones reiterativas de incumplimiento en la presentación de información presupuestal contenida en la Circular conjunta de la DDP y SDH. Sumado a las situaciones que originaron las observaciones en el presente informe, dan cuenta de las debilidades de los controles internos del área de presupuesto, que fueron dados a conocer a los responsables para su análisis y toma de acciones para la mejora.

- En el componente de planes, programas y proyectos

La deficiencia en la planeación de las actividades incluidas en el Plan de Acción no es coherente con las metas planteadas en las fichas EBID, lo que pone en Riesgo el cumplimiento de los objetivos de los Proyectos de inversión.

- En los estados contables y en la gestión financiera

La empresa cuenta con procesos y procedimientos para el registro contable, los cuales se realizan de acuerdo con la normatividad vigente, no obstante se detectó que durante la vigencia auditada no se hizo el registro de los las provisiones de correspondientes a laudos arbitrales que presentaron fallo en contra de la compañía.

3.2.2. Plan de Mejoramiento

De conformidad con lo establecido en el plan de trabajo, se evaluó el cumplimiento (eficacia) y la efectividad de las acciones formuladas para corregir los hallazgos provenientes de los informes de auditorías y visitas fiscales, dentro de las cuales; 44 acciones fueron calificadas como incumplidas en la vigencia 2017 y 145 abiertas vencidas a 31 de diciembre de la misma vigencia.

Vale la pena señalar que se excluyeron 21 acciones por hacer parte de los sancionatorios adelantados por la Dirección Sector Movilidad a la fecha, para mayor claridad se enuncian a continuación.

CUADRO 18

ACCIONES EXCLUIDAS DE REVISIÓN POR HACER PARTE DE SANCIONATORIO

No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2015	108	2.2.6.1.1	12	2015	116	3.1.3.6.
2	2015	116	3.1.1.	13	2015	116	3.1.3.7
3	2015	116	3.1.2.1.	14	2015	116	3.1.3.8
4	2015	116	3.1.3.1.	15	2015	116	3.1.3.9
5	2015	116	3.1.3.10	16	2015	260	3.2.1
6	2015	116	3.1.3.11	17	2015	260	3.3.1
7	2015	116	3.1.3.12	18	2015	260	3.6.10
8	2015	116	3.1.3.2.	19	2015	260	3.6.3
9	2015	116	3.1.3.3.	20	2015	260	3.6.4
10	2015	116	3.1.3.4.	21	2015	260	3.6.9
11	2015	116	3.1.3.5.				

Fuente: SIVICOF

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

Por otra parte, de las 145 acciones abiertas vencidas a 31 de diciembre de 2017, de conformidad con la Resolución Reglamentaria N° 12 del 28 de febrero de 2018 se excluyen 11 por haber sido calificadas con vencimiento de términos y 62 acciones cerradas en la Auditoría de Regularidad del año 2016, las cuales se relacionan a continuación:

CUADRO 19

ACCIONES EXCLUIDAS POR HABER SIDO EVALUADAS EN EL AÑO 2016

Nº	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	Nº	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	Nº	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2014	11	2.1.1.1.11	22	2014	18	2.1.2.13	43	2015	108	2.2.3.28
2	2014	11	2.1.1.1.17	23	2014	18	2.1.2.14	44	2015	108	2.2.3.29
3	2014	11	2.1.1.1.25	24	2014	18	2.1.2.7	45	2015	108	2.2.3.30
4	2014	11	2.1.1.1.7	25	2014	18	2.1.2.8	46	2015	108	2.2.3.31
5	2014	11	2.1.1.1.9	26	2014	18	2.1.2.9	47	2015	108	2.2.3.33
6	2014	11	2.1.5.2.1.1	27	2014	18	2.3.1	48	2015	108	2.2.3.34
7	2014	11	2.1.5.2.1.2	28	2015	108	2.2.3.10	49	2015	108	2.2.3.35
8	2014	11	2.1.5.2.1.3	29	2015	108	2.2.3.12	50	2015	108	2.2.3.36
9	2014	11	2.1.5.2.1.3	30	2015	108	2.2.3.13	51	2015	108	2.2.3.37
10	2014	11	2.1.5.2.3.1	31	2015	108	2.2.3.14	52	2015	108	2.2.3.38
11	2014	11	2.1.5.2.5.1	32	2015	108	2.2.3.15	53	2015	108	2.2.3.39



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Nº	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	Nº	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	Nº	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
12	2014	11	2.1.6.5.1	33	2015	108	2.2.3.16	54	2015	108	2.2.3.40
13	2014	11	2.2.1.1.2	34	2015	108	2.2.3.17	55	2015	108	2.2.3.41
14	2014	11	2.2.1.1.3	35	2015	108	2.2.3.18	56	2015	108	2.2.3.41
15	2014	15	2.3.2.1	36	2015	108	2.2.3.19	57	2015	108	2.2.3.6
16	2014	15	2.3.3.1	37	2015	108	2.2.3.20	58	2015	108	2.2.3.7
17	2014	15	2.3.3.2	38	2015	108	2.2.3.21	59	2015	108	2.2.3.8
18	2014	15	2.3.3.6	39	2015	108	2.2.3.22	60	2015	108	2.2.5.3.2
19	2014	15	2.3.3.7	40	2015	108	2.2.3.25	61	2015	108	2.2.6.1.3
20	2014	18	2.1.2.10	41	2015	108	2.2.3.26	62	2013	804	1.1 ¹⁶
21	2014	18	2.1.2.11	42	2015	108	2.2.3.27				

Fuente: SIVICOF

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

Sobre el caso en concreto, vale la pena precisar que la evaluación efectuada a las acciones antes relacionadas, si bien se plasmó en el Informe Final de la Auditoría de Regularidad del año 2016, dicha calificación no se vio reflejada en el Consolidado del Plan de Mejoramiento reportado en el aplicativo SIVICOF, por cuanto el archivo STR resultado del cargue en el aplicativo Store User no fue remitido por los responsables en su momento a la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de nuestra entidad. Por lo anterior, si bien las mencionadas 62 acciones se relacionan en el archivo STR resultado de la evaluación al presente plan de mejoramiento, no se tendrán en cuenta para el porcentaje de calificación al mismo.

Por lo anterior, se procederá a indicar que de las 72 acciones vencidas a 31 de diciembre de 2017, 54 acciones se cerraron por haber cumplido con lo planteado y haber subsanado la causa que generó el hallazgo, 13 incumplidas y 5 inefectivas. Para mayor claridad se discriminan a continuación.

CUADRO 20
ACCIONES EFECTIVAS – CERRADAS

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2017	92	2.2.2.2	19	2017	92	2.3.1.2.4	37	2016	114	3.5.2.3
2	2017	92	2.2.3.10.1	20	2017	92	2.3.1.2.6	38	2016	114	3.5.3.2
3	2017	92	2.2.3.10.1	21	2016	108	2.2.3.2	39	2016	114	3.5.3.5
4	2017	92	2.2.3.6.1	22	2016	108	2.2.4.4.1	40	2016	118	3.1.1

¹⁶ No es hallazgo argumentos dados en el Informe de Auditoría de Regularidad año 2016.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
5	2017	92	2.2.3.6.1	23	2016	108	2.2.5.1.3	41	2016	118	3.1.1
6	2017	92	2.2.3.6.2	24	2016	108	2.2.5.1.3	42	2016	118	3.1.1.1
7	2017	92	2.2.3.6.2	25	2016	108	2.2.5.1.6	43	2016	118	3.1.2
8	2017	92	2.2.3.6.3	26	2016	108	2.2.5.6.1	44	2016	118	3.1.3
9	2017	92	2.2.3.6.4	27	2016	108	2.2.5.6.1	45	2016	118	3.1.3
10	2017	92	2.2.3.6.5	28	2016	108	2.2.5.6.3	46	2016	118	3.1.5
11	2017	92	2.2.3.6.6	29	2016	108	2.2.5.6.4	47	2016	118	3.1.7
12	2017	92	2.2.3.7.1	30	2016	108	2.2.5.6.5	48	2016	118	3.1.8
13	2017	92	2.2.3.8.1	31	2016	108	2.2.5.8.1	49	2016	118	3.2.1
14	2017	92	2.2.3.8.2	32	2016	108	2.2.5.8.2	50	2016	118	3.2.1
15	2017	92	2.2.3.8.3	33	2016	114	3.2.1	51	2016	118	3.2.2
16	2017	92	2.2.3.9.1	34	2016	114	3.2.2	52	2016	118	3.2.3
17	2017	92	2.2.3.9.3	35	2016	114	3.2.4	53	2016	126	3.1.1
18	2017	92	2.2.3.9.4	36	2016	114	3.4.1	54	2016	126	3.1.2

Fuente: SIVICOF

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

Según la información anterior, 54 acciones fueron efectivas, subsanando las causas de los hallazgos detectados por la Contraloría de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria 012 del 28 de febrero de 2018.

CUADRO 21
ACCIONES INCUMPLIDAS

No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2017	92	2.2.2.1	8	2017	97	3.1.1
2	2017	92	2.2.3.7.1	9	2017	97	3.1.1
3	2017	92	2.2.3.9.2	10	2016	118	3.1.6
4	2017	92	2.2.4.1.1	11	2016	118	3.1.8
5	2017	92	2.2.4.2.1	12	2016	118	3.2.4
6	2017	92	2.2.4.3.1	13	2016	118	3.2.4
7	2017	92	2.2.4.7.1				

Fuente: SIVICOF

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

En ese orden de ideas, como resultado de la revisión se obtuvo 13 acciones incumplidas por TRANSMILENIO S.A., pues no desarrollaron las actividades planteadas por parte de la empresa en el término establecido para tal fin. Por tal

razón, de conformidad con lo indicado en el artículo décimo tercero en la mencionada Resolución Reglamentaria, TRANSMILENIO S.A., deberá implementar las acciones no cumplidas dentro de los 30 días hábiles improrrogables, contados a partir de la fecha de la comunicación del informe final de la auditoría.

CUADRO 22
ACCIONES INEFECTIVAS

No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2017	92	2.3.1.2.4
2	2016	114	3.3.1
3	2016	114	3.5.3.3
4	2016	122	3.1.4.1
5	2016	122	3.1.4.1

Fuente: SIVICOF

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

Con relación a las acciones que fueron ejecutadas, pero no corrigieron las circunstancias detectadas; es decir, persisten las causas que los generaron y con base a esta calificación se da cumplimiento a lo establecido en la Resolución Reglamentaria No 012 de 2018. Con base a lo anterior, se procede a cerrar las acciones 2.3.1.2.4 – 92 – 2017, 3.3.1 -114 – 2016, 3.5.3.3 – 114 – 2016, 3.1.4.1 – 122 – 2016 (2 acciones) y se determina lo siguiente:

3.2.2.1.Hallazgo Administrativo por la ineffectividad de la acción planteada y ejecutada con la cual se pretendió subsanar la causa que originaron los hallazgos relacionados con el cumplimiento de metas del proyecto 7223, sobre la implementación de rutas del Sistema Integrado de Transporte Público y la vinculación total de la flota.

Como resultado en la Auditoría de Regularidad del 2017, se comunicó hallazgo administrativo porque “...En el proyecto 7223 las metas 24 “beneficiar mensualmente 199.507 personas en condición de discapacidad con una tarifa preferencial de acceso al SITP” y la meta 28 “revisar e implementar el 100 por ciento de las rutas del sistema” presentaron bajos porcentajes de ejecución física en comparación con los altos porcentajes de ejecución presupuestal, lo que pone de manifiesto ineficaces e ineficientes resultados en la gestión de este proyecto circunstancia que no guarda coherencia con el significativo volumen de recursos asignados a este proyecto”.

Para subsanar la causa que generó el hallazgo, TRANSMILENIO S.A., planteó y ejecutó la acción, pues realizó el informe cuyo objetivo fue definir una metodología que permitiera medir el avance. Sin embargo, con la elaboración de éste informe no subsanó la causa referente a los altos porcentajes de ejecución presupuestal

en el proyecto 7223 ya que la implementación del 100% de las rutas del SITP, aún no se ha efectuado.

Con base a lo anterior, se deberá planear una acción que elimine la causa que originó el hallazgo 2.3.1.2.4 – 92 – 2017, lo referente a la mencionada implementación del SITP.

Adicionalmente, en la Auditoría de Desempeño del año 2014, con código 114 se comunicó el siguiente hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria *“...después de cinco (5) años de haberse suscrito las actas de inicio de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, a la fecha todavía no se ha vinculado la totalidad de la flota.”*

TRANSMILENIO S.A., para subsanar lo indicado en el mencionado hallazgo planeó la acción de presentar un informe con el fin de definir estrategias alternativas para facilitar la vinculación de la flota en su totalidad ya sea en cantidad de vehículos o sillas; sin embargo, dicha acción no plantea llevar a cabo la vinculación sino la simple proyección de un informe. Lo anterior, no permite subsanar la causa y dar cumplimiento a la misión de la empresa.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que el sujeto ha realizado acciones para medir el avance de implementación del SITP; no obstante, en la misma respuesta reconoce que a la fecha aún no se ha vinculado la totalidad de la flota, por ende tampoco se ha implementado el Sistema Integrado de Transporte Público, es decir no han sido efectivas las acciones planteadas para los hallazgos 2.3.1.2.4-92-2017 y 2016-114-3.3.1.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.2.2. Hallazgo Administrativo porque la acción planteada para lograr subsanar lo evidenciado en el hallazgo comunicado sobre la autorización de la disminución del canon de arrendamiento sin razones técnicas, no fue efectiva.

En la Auditoría de Desempeño con código 114 del año 2016, se presentó a TRANSMILENIO S.A., hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$473.336.538 al evidenciar que “...autorizó disminuir el canon de arrendamiento de los buses revertidos sin una razón técnica, afectando los ingresos inicialmente pactados.”

Una vez revisada la acción planteada y sus soportes donde se evidencia su cumplimiento, en el sentido de documentar en acta las decisiones que se tomaron sobre las solicitudes y/o modificaciones a los contratos de explotación colateral de la flota revertida, se puede concluir que dicha documentación no muestra ningún planteamiento ni actividad que permita demostrar la eficiencia para recuperar los dineros dejados de percibir por la modificación expuesta en el hallazgo 3.5.3.3 de la mencionada auditoría.

Por lo anterior, si bien se dio cumplimiento a la acción planteada, la misma no subsana la causa que generó el hallazgo, pues no se toma una decisión de fondo que mitigue la situación evidenciada por el órgano de control.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, describe la naturaleza jurídica, el régimen y facultades de las sociedades de capital público, el desequilibrio económico contractual, el Otrosí modificatorio 001 de 2016 y el servicio público esencial, de igual forma advierte la normatividad y jurisprudencia que considera aplicable a la situación. Lo anterior, no desvirtúa la observación, pues la misma hace referencia es a la ineffectividad de la acción por cuanto no subsanó la causa que generó el hallazgo 3.5.3.3 -114-2016 y no al cumplimiento de lo planteado que efectivamente sucedió.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.2.3. Hallazgo Administrativo porque las acciones planteadas con las que se pretendía subsanar el hallazgo 3.1.4.1 de la auditoría de desempeño con código 122 del año 2016, fue inefectiva, toda vez que a la fecha no ha recuperado los dineros por mayor valor remunerado a los operadores de fase I y II, por el inicio de las operaciones de fase III del SITP.

En la Auditoría de desempeño con código 122 del año 2016 se comunicó hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$22.798.713.229,24, por cuanto TRANSMILENIO S.A., a esa fecha no había recuperado los dineros por mayor valor remunerado a los operadores de fase I y II, por el inicio de las operaciones de fase III del SITP.

Su planteamiento para subsanar fue contar con una validación por parte de un tercero sobre la metodología de cálculo de la sobre - remuneración. Dentro de su desarrollo contrataron la firma VALORA SAS, quien en su informe indicó que *“...Valora no ha auditado ni comprobado ninguna parte de la información provista por nuestro Cliente para la redacción del informe. Por esta causa, cualquier error e imprecisión en los datos provistos, detectado como resultado de una auditoría “due dilligence” u otro proceso, necesariamente implicará una modificación en sus conclusiones.”*

Así mismo, concluye que *“El diagnóstico realizado derivado del análisis de la relación de Disponible/Costo Troncal a partir de información provista por TM, permite determinar que existió una Sobrerremuneración durante el periodo de Coexistencia determinado por una combinación de menor kilometraje de los OT y pago por disponible”.*

Una vez mostrado el cálculo efectuado por la firma contratada establece que son *“...\$13.539 millones y no \$22.798 millones”*, valor que el mismo TRANSMILENIO S.A., dio como respuesta a la solicitud presentada por este Ente de Control en desarrollo de la auditoría de desempeño, código 122 del año 2016.

Adicional a lo anterior, en el radicado 2017EE19393 del 17-11-2017, TRANSMILENIO S.A., señala que *“...Entre mayo y noviembre los concesionarios y TRANSMILENIO S.A. han cruzado varias comunicaciones, en las cuales los concesionarios rechazan el cobro y TRANSMILENIO S.A. ratifica las explicaciones y razones por las cuales se generó la sobre-remuneración”.*

De conformidad con los soportes allegados y los argumentos descritos, se puede concluir que lo planteado en las acciones, no subsanan la causa que generó el hallazgo; pues si bien se han llevado a cabo actividades, las mismas no dan certeza de exigir la recuperación de los mayores valores remunerados a los operadores de Fase I y II, por el valor de \$22.798.713.229,24, valor cancelado con

ocasión del inicio de las operaciones de Fase III del SITP. Es decir, no mitiga la situación evidenciada por este órgano de control.

Por otra parte, de las 44 acciones calificadas como incumplidas en la vigencia 2017, una vez evaluados los soportes allegados 35 fueron cerradas.

CUADRO 23
ACCIONES CERRADAS / CALIFICADAS INCUMPLIDAS EN EL 2017

No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2014	11	2.1.1.1.4	13	2015	108	3.4.4	25	2016	108	2.2.4.3.2
2	2014	11	2.1.1.1.5	14	2016	108	2.2.3.10	26	2016	108	2.2.4.5.1
3	2014	11	2.1.1.1.8	15	2016	108	2.2.3.11	27	2016	108	2.2.4.5.2
4	2014	11	2.3.1.18.1	16	2016	108	2.2.3.12	28	2016	108	2.2.4.5.2
5	2014	18	2.3.4.1	17	2016	108	2.2.3.13	29	2016	108	2.2.5.1.6
6	2014	68	1.2.2	18	2016	108	2.2.3.14	30	2016	108	2.2.5.3.2
7	2014	68	1.2.5	19	2016	108	2.2.3.15	31	2016	108	2.2.6.1.4
8	2015	108	2.2.3.9	20	2016	108	2.2.3.22	32	2016	114	3.5.2.5
9	2015	108	2.2.4.3.1	21	2016	108	2.2.3.5	33	2013	803	2.6.1.1
10	2015	108	2.2.4.3.3	22	2016	108	2.2.3.6	34	2013	803	2.6.8.3
11	2015	108	2.2.5.3.1	23	2016	108	2.2.3.8	35	2013	805	2.2.1
12	2015	108	2.2.6.1.4	24	2016	108	2.2.3.9				

Fuente: SIVICOF

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

Las 9 acciones calificadas como averiguación preliminar, que de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria No 012 del 28 de febrero del 2018, éstas activan el procedimiento para adelantar proceso administrativo sancionatorio. Para tal fin se detallan a continuación.

CUADRO 24
ACCIONES COMO AVERIGUACION PRELIMINAR /
CALIFICADAS INCUMPLIDAS EN EL 2017

No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO	No.	VIGENCIA	CODIGO	No. HALLAZGO
1	2013	805	2.1.3	6	2015	260	3.6.1
2	2013	805	2.1.6	7	2015	260	3.6.2
3	2014	11	2.1.1.1.10	8	2016	108	2.2.3.16
4	2014	18	2.1.2.12	9	2016	114	3.5.2.6
5	2015	108	2.2.4.5.1				

Fuente: SIVICOF

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

Por último, vale la pena señalar que con relación a lo expuesto en el hallazgo 3.5.2.3 de la Auditoría de Desempeño, código 114 de 2016, relacionado con los 46 buses que *“...presentan limitaciones a la propiedad y medidas cautelares, conllevando que el ente gestor no sea el poseedor o dueño de dichos bienes...”*, si bien se cumplió la acción porque se han adelantado los trámites necesarios para demostrar el seguimiento periódico a la evolución de los procesos judiciales de la flota revertida con limitación a la propiedad, dicha circunstancia no depende solo del sujeto de control sino también de agentes externos; por tal razón, se recalca la importancia de continuar con el seguimiento en próximas auditorías.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se evidencia que el sujeto de control explica las acciones adelantadas frente a los trámites adelantados para cobrar los mencionados recursos y las situaciones que se han presentado en consecuencia a lo manifestado, incluso afirmando que con uno de los concesionarios ya se logró la recuperación, pero no se allega soporte sobre dicha afirmación.

Aunado a lo anterior, señala que están en término para adelantar las gestiones pertinentes según lo establece la Ley y por las mencionadas razones se solicita levantar la observación. No obstante es pertinente señalar que el cuestionamiento sobre la ineffectividad no se desvirtúa, toda vez que no se allegan soportes para demostrar que las acciones planteadas fueron efectivas y demostraron tal recuperación que se describe.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3. Gestión Contractual

3.2.3.1. Contrato 144 de 2016



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El contrato de Interventoría No. 144 de 2016, se suscribió el día 25 de abril de 2016, entre TRANSMILENIO S.A., y la firma JAHV MC GREGOR S.A., como resultado del Proceso de selección Concurso de Méritos Abierto con Propuesta Técnica Simplificada TMSA –CM-001-2016, el cual tiene por objeto: *“Realizar la interventoría integral a los contratos de concesión, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público 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”*, por un plazo de 9 meses o hasta el agotamiento de los recursos destinados del presupuesto oficial, por un valor de \$21.309.543.096, incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones y retenciones a que legalmente haya lugar, suscripción del contrato y su posterior ejecución, de conformidad con la oferta presentada y el pliego de condiciones del proceso de selección antes mencionado.

En concordancia con lo anterior, el día 13 de mayo del 2016 se firma el acta de inicio, con fecha de terminación el día 13 de febrero del 2017 o hasta el agotamiento de los recursos.

Posteriormente el día 17 de febrero de la presente vigencia, se firmó la modificación No. 1, mediante la cual se adiciona el valor del contrato en la suma de \$5.045.324.292 y se mantiene la condición que establece el plazo de ejecución del contrato 144 de 2016 *“Hasta el Agotamiento de los recursos”*, pero teniendo en cuenta la adición presupuestal aquí referenciada, se prorroga la vigencia de las pólizas en 2 meses, para un valor total del contrato equivalente a la suma de \$26.354.867.388.

De igual forma, el día 24 de abril del 2017, se suscribe el modificadorio No. 2, en el cual se adiciona el contrato en la suma de \$4.944.417.806 incluido IVA y todos los gastos, impuestos, costos, deducciones y retenciones a que legalmente haya lugar.

Por otra parte, se prórroga el plazo de ejecución del contrato en un 1 mes y 28 días más. En cuanto al tema de las garantías se establece que se debe realizar la modificación de la garantía a través de la compañía aseguradora que expidió la póliza que ampara las garantías del contrato No. 144 de 2016, las modificaciones realizadas de acuerdo con el presente adicional, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la firma de éste. Dicha verificación será responsabilidad del supervisor del contrato. La vigencia de la póliza no puede ser menor al plazo del presente modificadorio y 6 meses más.

Las anteriores modificaciones se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO 25
MODIFICACIONES CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. 144 DE 2016

Fecha de inicio:	Trece (13) de mayo de dos mil dieciséis (2016)
Fecha de Terminación Inicial:	Trece (13) de febrero de dos mil diecisiete (2017)
Fecha Modificación No. 1:	Diecisiete (17) de febrero de dos mil diecisiete (2017)
Fecha Modificación No. 2:	Veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017)
Valor Adición No. 1	CINCO MIL CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$5.045.324.292) equivalente a 6.839,11 SMMLV de 2017.
Valor Adición No. 2	CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS SEIS PESOS (\$4.944.417.806) MONEDA LEGAL COLOMBIANA, incluido IVA, equivalente a 6.702,32 SMMLV de 2017.
Valor Total del contrato	\$31.299.285.194
Prórroga No. 1	2 meses o hasta el agotamiento de los recursos.
Prórroga No. 2	1 mes y 28 días, o hasta el agotamiento de recursos.
Plazo total del contrato	Doce (12) meses y veintiocho (28) días.
Fecha de Terminación Final	Diez (10) de junio de 2017 o hasta el agotamiento de los recursos (26 de junio de 2017).
Estado	En liquidación.

Fuente: SECOP – Contrato de Interventoría No. 114 de 2016
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad, Periodo I PAD 2018 , que se adelanta en TRANSMILENIO S.A., se verificó la información que soporta la ejecución, en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos; de igual forma a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP, CONTRATACIÓN A LA VISTA y la suministrada por la Administración, en este sentido, se solicitó la información mediante los oficios Nos. 80107-015 (TRANSMILENIO S.A., No. 2017ER6081 del 06 de marzo de 2017), 80107-025 (TRANSMILENIO S.A., 2017ER9134 del 31 de marzo de 2017), radicado TRANSMILENIO S.A., 2017ER11197 del 20 de abril de 2017, 2017ER14469 del 26 de abril de 2017, vía correo electrónico de fecha 13 y 16 de junio de 2017, para lo cual esta empresa da contestación mediante los radicados Nos. 2017EE4027 del 14 de marzo del 2017, 2017EE5618 del 05 de abril del 2017, 2017EE6608 del 25 de abril del 2017 y 2017EE8593 del 26 de mayo del 2017, vía correo electrónico de fecha 15 y 20 de junio de 2017; para la presente vigencia como complemento, se solicitó información mediante correo electrónico institucional correspondiente al 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9

de marzo y 3 de abril del 2018, dando contestación oficial, el sujeto de control en fecha 9 de marzo, 12 de marzo y 5 de abril del 2018.

En consonancia con la información proveniente de TRANSMILENIO S.A., y los elementos procedentes del proceso de selección TMSA-CM-001-2016, se formularon las siguientes observaciones:

3.2.3.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal porque TRANSMILENIO S.A., en la parte precontractual del proceso de selección CM-001-2016 contempla el valor del servicio de transporte (Tarifas de los vehículos) sin soporte técnico, jurídico, administrativo o financiero para la ejecución del contrato de interventoría 144 de 2016, generando un sobrecosto por valor de \$321.113.462, correspondiente a las órdenes de pago 2368 y 5607 de 2017.

En cuanto al proceso de selección TMSA CM-001-2016 en el Anexo Técnico No. 2 del pliego de condiciones *PERSONAL REQUERIDO INTERVENTORIA*, en los numerales 2.1.11 *TRANSPORTE DEL PERSONAL OPERATIVO AREA DE BUSES* y 2.2.8. *TRANSPORTE DEL PERSONAL OPERATIVO (BRT)*, así como en el pliego de condiciones con igual numeración, se establece la modalidad de contratación para la prestación del servicio de transporte especial de pasajeros para el personal operativo involucrado en la interventoría principalmente para aquellas que inician o cierran operación, así:

“Vehículos por horas: Los vehículos que prestarán el servicio por horas, lo harán durante cinco (5.0) horas en promedio todos los días. En la mayoría de los casos estas horas estarán distribuidas en el siguiente horario: de 11:30 p.m. a 1:30 a.m. (2.0 horas) y de 2:30 a.m. a 5:30 a.m. (3.0 horas) con el fin de transportar el personal operativo que abre y cierra operación. En algunos casos este horario puede cambiar, así mismo, se podrá hacer uso de esta modalidad en otros horarios previa autorización del Ente Gestor para atender la dinámica de la operación.

En cuanto a la cantidad se estableció un mínimo 21 camionetas (vans) con matrícula modelo 2014, 2015 o superior de 6 pasajeros para el transporte del personal operativo; Si en algún momento el proyecto requiere un número mayor de camionetas, éste recurso debe ser justificado por el contratista y autorizado por la Entidad, conforme lo establecen los pliegos de condiciones.

a) Vehículo 24 horas: Para este tipo de servicio se requiere modelos 2014, 2015 o superiores tipo van, con la prestación de servicios por 24 horas diarias durante los siete (7) días de la semana, durante la vigencia del contrato. En ningún momento se puede interrumpir la disponibilidad del transporte”.

Según consta en la lectura de los pliegos de condiciones y de los documentos integrantes del proceso de selección que constan en el SECOP, el objetivo de estos vehículos es el apoyo permanente a la actividad de operación y supervisión del Sistema Integrado de Transporte Público SITP y estará a cargo del Ente Gestor, con una cantidad mínima de 2 para el personal operativo del área de buses y del área BRT designados para el efecto.

En concordancia con las condiciones establecidas, en el anexo técnico No. 2 y el pliego de condiciones, este órgano de control, solicitó información que permitió establecer el valor del servicio en el informe de la Auditoría de Regularidad ante la TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92 finalizada en julio del 2017, para lo cual la empresa da respuesta mediante oficio No. 80107-015- Comunicación 2017EE4027 del 14 de marzo del 2017, mediante el radicado TRANSMILENIO S.A., No. 2017ER6081 del 6 de marzo de 2017, sin adjuntar el soporte técnico del cual se permita inferir el resultado de la valoración económica respecto de este servicio.

Es así como en primera instancia, de acuerdo con la respuesta dada por TRANSMILENIO S.A., se tiene de la valoración económica del presupuesto en cuanto al ítem 3 TRANSPORTE, lo siguiente:

CUADRO 26

VALORACIÓN ECONOMICA DEL PRESUPUESTO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DEL PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA CONTRATO 144-2016

Cifras en pesos

VALORACION ECONOMICA TRANSMILENIO SERVICIO TRANSPORTE					
CONCEPTO	n	q	p	(p*q)	((p*q)*n)
	No. MESES (n)	CANTIDAD DEL RECURSO (q) (CAMIONETAS)	COSTO UNITARIO (Estimado 2016 (p)- (Horas/ Días)	COSTO MENSUAL (p*q)	COSTO TOTAL DEL ITEM ((p*q)*n)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	9	21	150 horas	\$44.083	\$1.249.748.801
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	9	2	1 día	\$7.800.000	\$140.400.000
SUBTOTAL TRANSPORTE 23 CAMIONETAS					\$ 1.390.148.801

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Ahora bien, en cuanto a la oferta económica proveniente de la firma JAHV MACGREGOR S.A.S., que resultó ganadora dentro del proceso de selección TMSA-CM-001-2016, se contempla lo siguiente:

CUADRO 27

PROPUESTA ECONÓMICA PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE DEL PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA EXPEDIDO POR LA FIRMA JAHV MC GREGOR - CONTRATO 144-2016

Cifras en pesos

TRANSPORTE (COSTO 3)					
CONCEPTO	A	B	C	D	(A X B X C X D)
	COSTO UNITARIO (valor hora)	CANTIDAD (Horas)	DURACIÓN (MESES)	N° .MÍNIMO DE CAMIONETAS	VALOR PARCIAL
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	\$ 80.000	150 horas	9	21	\$ 2.268.000.000
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	\$ 22.500.000	1 mes	9	2	\$ 405.000.000
SUBTOTAL COSTOS TRANSPORTE DE PERSONAL (COSTOS 3)					\$ 2.673.000.000

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017.

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

En concordancia con esta información, se obtiene de la valoración económica del presupuesto, el valor del transporte del personal de la interventoría, un día para la prestación del servicio 24 horas, \$7.800.000 y conforme al análisis de la trazabilidad histórica en contratos anteriores de transporte publicados en el SECOP por parte de la empresa, corresponde realmente a un mes de servicio, pues resulta improbable que un día de servicio equivalga al valor mencionado. Se tiene como punto adicional de referencia estudio de mercado llevado a cabo en el proceso de selección TMSA-LP-001-2016, donde consta el valor promedio de este servicio con similitud sustancial en el precio (contratos Nos. 201, 203, 204 y 206 todos pertenecientes a la vigencia 2016), así como, en el contrato de transporte No. 332-2016.

Por otro lado, el proponente JAHV MC GREGOR, estableció un valor mensual de cada camioneta equivalente a \$22.500.000 por el servicio mencionado en el párrafo anterior.

Ahora bien, en cuanto a los vehículos por horas con conductor de TRANSMILENIO S.A., establece un valor de \$44.083, por hora mensual y el proponente JAHV MACGREGOR S.A.S, establece un costo de la hora mensual equivalente a \$80.000, con lo cual resulta imposible establecer un valor cierto equiparable a las condiciones técnicas establecidas en el proceso de selección

TMSA CM-001-2016, debido a las diferencias ostensibles en el valor de cada servicio.

En segundo lugar, ante la reiterada solicitud del equipo auditor (oficio No. 80107-025), respecto de la información relacionada con los soportes económicos que permitieron establecer el valor del servicio de transporte, la empresa mediante radicado TRANSMILENIO S.A., No. 2017ER9134 del 31 de marzo de 2017 a través del oficio 2017EE5618 del 05 de abril del 2017, remite las cotizaciones que sirvieron de referencia para establecer la prestación del servicio de transporte, manifestando que los precios de referencia obedecen a la estructuración del proceso TMSA –CM-01-2014, que dio origen al contrato de interventoría No. 077 de 2014, los cuales han venido incrementándose por IPC para las vigencias 2015-2016, adjuntando CD de las cotizaciones.

Una vez se analiza esta información, la cual corresponde a la vigencia 2013 y la actualización de la vigencia 2014, desconociéndose si pertenece al proceso de selección del contratista para el servicio de transporte o se trata del servicio de interventoría que incluye el elemento transporte.

Por consiguiente, en aras de realizar el estudio económico de este servicio y conforme a las respuestas dadas por la empresa Auditoria de Regularidad ante la TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92 finalizada en julio del 2017, se procede a la actualización de los años subsiguientes 2015-2016, que obedecen a las reglas establecidas en el IPC, dando como resultado el primer parámetro de comparación, así:

1. PRIMER PARÁMETRO DE COMPARACIÓN: INFORMACIÓN ENTREGADA POR TMSA (Radicados TMSA Nos. 2017EE4027 del 14/03/2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25/04/2017)

CUADRO 28
METODOS UTILIZADO PARA ACTUALIZAR PRECIOS

VIGENCIA	PROCESO DE SELECCIÓN	METODO UTILIZADO PARA ACTUALIZAR PRECIOS
2013	SIN REFERENCIA POR PARTE DE TMSA	Estudio de mercado Dirección Administrativa TMSA (4 cotizantes TRANSPORTES ESPECIALES E.U, VIATUR S.A.S., LIDETUR S.A.S., MECATOURS S.A.S., TRANSPORTES ESPECIALIZADOS, TRANSARAMA S.A.S.)
2014	TMSA TMSA-CM-01-2014 - Contrato de interventoría No. 077 de 2014.	Incrementos del 2 % sobre los precios de la vigencia 2013.
2015	PROCESO DE SELECCIÓN TMSA SAS -04-2016	Estudio de mercado contrato de transporte No. 356-15.
2016	PROCESO DE SELECCIÓN TMSA SAS -04-2016	Precio histórico 2015 actualizado con el IPC 6,7 %

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017. (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En concordancia con estos criterios, se requiere por parte de este equipo auditor analizar los parámetros utilizados para la actualización del precio del servicio transporte, correspondiente a las vigencias referidas, así:

CUADRO 29
RELACIÓN DE COSTOS PARA LA VIGENCIA 2013

Cifras en pesos

VIGENCIA AÑO 2013			
CONCEPTO SEGÚN CONTRATO 144-2016	CANTIDAD	PROMEDIO	CANTIDAD Y VALOR SEGÚN CONTRATO 144-2016 - Costo unitario \$54.943 X150 HORAS DIARIAS X 21 Camionetas. -Costo Unitario 2 camionetas 24 HORAS MES CADA UNO POR \$12.800.000 X (9 MESES)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES	1	54.943	1.557.634.050
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) X 2 CAMIONETAS X 9 MESES	1	12.800.000	230.400.000
TOTAL		12.854.943	1.788.034.050

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017 (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 30
RELACIÓN DE COSTOS ACTUALIZADOS VIGENCIA 2014

Cifras en pesos

VIGENCIA AÑO 2014 (PROMEDIO ACTUALIZADO SEGÚN TMSA AL 2 %) – VALOR IPC 3,66 %			
CONCEPTO SEGÚN CONTRATO 144-2016	CANTIDAD	PROMEDIO	CANTIDAD Y VALOR SEGÚN CONTRATO 144-2016 - Costo unitario \$56.042 X150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES. -Costo Unitario 2 camionetas 24 HORAS MES CADA UNO POR \$13.056.000 X (9 MESES)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES	1	56.042	1.588.786.731
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) X 2 CAMIONETAS	1	13.056.000	235.008.000
TOTAL		13.112.042	1.823.794.731

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017 (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 31
RELACIÓN DE COSTOS ACTUALIZADOS VIGENCIA 2015

Cifras en pesos

VIGENCIA AÑO 2015 ACTUALIZADO CONFORME AL ESTUDIO DE MERCADO - PROCESO DE SELECCIÓN TMSA SAS -04-2016 CONTRATO DE TRANSPORTE 356-15			
CONCEPTO SEGÚN CONTRATO 144-2016	CANTIDAD	PROMEDIO	CANTIDAD Y VALOR SEGÚN CONTRATO 144-2016 - COSTO UNITARIO \$24.000 X150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS. - Costo Unitario 2 camionetas 24 HORAS MES CADA UNO POR \$4.690.000 X (9 MESES)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES	1	24.000	680.400.000
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) X 2 CAMIONETAS	1	4.690.000	84.420.000
TOTAL			764.820.000

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017 (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 32
RELACIÓN DE COSTOS ACTUALIZADOS VIGENCIA 2016

Cifras en pesos

VIGENCIA AÑO 2016 ACTUALIZACIÓN PRECIO HISTÓRICO 2016 IPC 6,7 % PROCESO DE SELECCIÓN TMSA SAS -04-2016			
CONCEPTO SEGÚN CONTRATO 144-2016	CANTIDAD	PROMEDIO	CANTIDAD Y VALOR SEGÚN CONTRATO 144-2016 - COSTO UNITARIO \$25.608 X150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS Y -Costo Unitario 2 camionetas 24 HORAS MES CADA UNO POR \$5.004.230 X (9 MESES)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES	1	25.608	725.986.800
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) X 2 CAMIONETAS	1	5.004.230	90.076.140
TOTAL			816.062.940

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017 (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Como se observa, la actualización del valor del servicio para la vigencia 2013, 2014, 2015, y 2016, se obtiene conforme al promedio en %, Índice de Precios al Consumidor (IPC), las reglas del mercado, el precio histórico del contrato de transporte para la TRANSMILENIO S.A.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En consecuencia, ante estos diversos criterios, no le permite a este equipo auditor establecer con certeza de donde proviene el resultado del valor del transporte que se consigna en la valoración económica del presupuesto del contrato 144-2016, por lo tanto, se concluye que este soporte no es el insumo utilizado por la empresa para determinar ese valor.

Aunado a lo anterior, se evidenció en los estudios previos del proceso de selección TMSA –CM-001-2016, que no existió estudio de mercado tampoco para este servicio, a través del análisis de cotizaciones, bases de datos, entre otros, debidamente actualizadas para la vigencia 2016, sin un soporte técnico como los costos, valores y alternativas que a precio de mercado reales debía demandar la celebración y ejecución del contrato en cuanto a este servicio, no se puede establecer el valor real del servicio, conforme a los criterios de razonabilidad y conveniencia necesarios en el proceso de selección objeto de análisis.

En este contexto, ante la falta de similitud de los criterios utilizados para establecer el valor del servicio de transporte, se tuvo en cuenta un segundo parámetro de comparación, así:

2. SEGUNDO PARAMETRO DE COMPARACIÓN: CONTRATO DE TRANSPORTE 332-2016, SUSCRITO POR TRANSMILENIO S.A. CON LA EMPRESA NUEVO RUMBO LTDA.

Bajo este segundo criterio de comparación, se procede analizar el proceso de selección TMSA –SAS-04-2016 para el contrato de transporte de la empresa correspondiente a la vigencia 2016, que se encuentra publicado en los portales de contratación, bajo dos criterios, conforme al estudio de mercado y la propuesta del contratista seleccionado NUEVO RUMBO (Contrato de transporte No. 332 de 2016).

De dicha información la empresa adjunta el soporte en contestación al oficio 80107-025 Radicado TMSA 2017EE5618 del 05 de abril del 2017, en la medida que se hace referencia a la tabla de tarifas actuales que utiliza la TRANSMILENIO S.A., para el transporte de funcionarios de la empresa, cuyos valores corresponden a la ofertado por la firma NUEVO RUMBO LTDA en el contrato de transporte No. 332 de 2016.

Así las cosas, en este contexto, y de acuerdo con los servicios requeridos por la empresa en el transporte de los funcionarios de la interventoría, trayendo como resultado lo siguiente:

CUADRO 33
RELACIÓN DE COSTOS

Cifras en pesos

CONCEPTO SEGÚN CONTRATO 144-2016	CANTIDAD	MENOR VALOR DE ACUERDO A LAS COTIZACIONES	PRECIO TOMADO DE ACUERDO AL PROMEDIO DE LAS COTIZACIONES TRANSPORTES EJECUTIVOS S.A.S., LIDERTUR	CANTIDAD Y VALOR SEGÚN CONTRATO 144-2016 -COSTO UNITARIO \$53.869 X 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS Y -Costo Unitario 2 camionetas 24 HORAS MES CADA UNO POR \$14,434,814 X (9 MESES)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES	1	48.000	53.869	1.527.186.150
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) X 2 CAMIONETAS	1	11.300.000	14.434.814	259.826.652
TOTAL				1.787.012.802

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017 (Auditoria de Regularidad PAD 2017)

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 34
ACTUALIZACIÓN AÑO 2016 DE ACUERDO A LA PROPUESTA GANADORA NUEVO RUMBO
CONTRATO DE TRANSPORTE 332 DE 2016

Cifras en pesos

CONCEPTO SEGÚN CONTRATO 144-2016	CANTIDAD	PRECIO TOMADO DE ACUERDO CON EL VALOR OFERTADO POR NUEVO RUMBO PROCESO DE SELECCIÓN TMSA-SAS-04-2016- CONTRATO 332 DE 2016	CANTIDAD Y VALOR SEGÚN CONTRATO 144-2016 -COSTO UNITARIO \$26.934X150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS y -Costo Unitario 2 camionetas 24 HORAS MES CADA UNO POR \$7.217.407 X (9 MESES)
VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) 150 HORAS DIARIAS X 21 CAMIONETAS X 9 MESES	1	26.934	763.578.900
VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van) X 2 CAMIONETAS	1	7.217.407	129.913.326
TOTAL			893.492.226

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017 (Auditoria de Regularidad PAD 2017)

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Así las cosas, con la información que se tiene respecto de los valores del servicio de transporte se siguen presentando diferencias ostensibles que no permiten una comparación objetiva.

Por tanto, amerita tomar como punto de referencia para el análisis, la valoración económica entregada por TRANSMILENIO S.A. en la determinación del presupuesto, frente a la propuesta económica del contratista seleccionado JAHV MC GREGOR y respecto de cada una de las órdenes de pago canceladas

durante la ejecución del contrato vigencia 2016 a 2017 (Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14 de marzo del 2017, 2017EE5618 del 05 de abril del 2017 y 2017EE6608 del 25 de abril del 2017, 2017EE8593 del 26 de mayo del 2017 y contestaciones vía correo electrónico por parte de TMSA, los días 15 y 20 de junio de 2017), para la vigencia 2018, se incluyen los correos electrónicos, correspondientes al 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo y 3 de abril, con la finalidad de incluir la totalidad de las órdenes de pago, así:

CUADRO 35
DESCRIPCIÓN SERVICIO TRANSPORTE POR MES EJECUTADO Y VALORACIÓN
ECONOMICA PARA EL PRESUPUESTO TMSA-CM-001-2016

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN SERVICIO TRANSPORTE POR MES EJECUTADO							VALORACION ECONOMICA PARA EL PRESUPUESTO TMSA-CM-001-2016				
ITEM	CONCEPTO	REPORT E POR HORAS MES C/ VEHICU LO	TOTAL, REPORT E DE HORAS /MES TOTAL	CANTIDAD DEL RECURSO (CAMIONE TAS)	PERIODO DE COBRO VIGENCIA 2016	DIAS/ME S	TARIFA GENERADA POR VEHICULO SEGÚN VALORACION ECONOMICA	TARIFA GENERADA TOTAL VEHICULOS	VALOR TOTAL SIN IVA	IVA	TARIFA TOTAL SEGÚN VALORACION ECONOMICA
1	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	92,5	1942,5	21	13 AL 31 DE MAYO	18 DIAS	\$44.083	\$85.631.228	\$94.991.228	\$15.198.596	\$110.189.824
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 4.680.000	\$ 9.360.000			
2	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	156,1	3278	21	1 AL 30 DE JUNIO	30 DIAS	\$44.083	\$144.508.482	\$160.108.482	\$25.617.357	\$185.725.839
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
3	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 31 DE JULIO	30 DIAS	\$44.083	\$138.861.450	\$154.461.450	\$24.713.832	\$179.175.282
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
4	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 31 DE AGOSTO	30 DIAS	\$44.083	\$138.861.450	\$154.461.450	\$24.713.832	\$179.175.282
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
5	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 30 DE SEPTIEMBRE	30 DIAS	\$44.083	\$143.490.165	\$159.090.165	\$25.454.426	\$184.544.591
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
6	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	160	3360	21	1 AL 31 DE OCTUBRE	30 DIAS	\$44.083	\$148.118.880	\$163.718.880	\$26.195.021	\$189.913.901
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			

DESCRIPCIÓN SERVICIO TRANSPORTE POR MES EJECUTADO							VALORACION ECONOMICA PARA EL PRESUPUESTO TMSA-CM-001-2016				
ITEM	CONCEPTO	REPORT E POR HORAS MES C/ VEHICU LO	TOTAL REPORT E DE HORAS /MES TOTAL	CANTIDAD DEL RECURSO (CAMIONE TAS)	PERIODO DE COBRO VIGENCIA 2016	DIAS/ME S	TARIFA GENERADA POR VEHICULO SEGÚN VALORACION ECONOMICA	TARIFA GENERADA TOTAL VEHICULOS	VALOR TOTAL SIN IVA	IVA	TARIFA TOTAL SEGÚN VALORACION ECONOMICA
7	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 30 DE NOVIEMBRE	30 DIAS	\$44.083	\$138.861.450	\$154.461.450	\$24.713.832	\$179.175.282
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
8	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 31 DE DICIEMBRE	30 DIAS	\$44.083	\$143.490.165	\$159.090.165	\$25.454.426	\$184.544.591
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
9	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 30 DE ENERO DE 2017	30 DIAS	\$44.083	\$143.490.165	\$159.090.165	\$25.454.426	\$184.544.591
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
10	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	140	2940	21	1 AL 28 DE FEBRERO DE 2017	30 DIAS	\$44.083	\$129.604.020	\$145.204.020	\$27.588.764	\$172.792.784
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
11	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 31 DE MARZO DE 2017	30 DIAS	\$ 44.083	\$ 143.490.165	\$159.090.165	\$30.227.131	\$189.317.296
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
12	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 30 DE ABRIL DE 2017	30 DIAS	\$ 44.083	\$ 138.861.450	\$154.461.450	\$29.347.676	\$183.809.126
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
13	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 31 DE MAYO DE 2017	30 DIAS	\$ 44.083	\$ 143.490.165	\$159.090.165	\$30.227.131	\$189.317.296
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 7.800.000	\$ 15.600.000			
14	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	130	2730	21	1 AL 26 DE JUNIO DE 2017	26 DIAS	\$ 44.083	\$ 120.346.590	\$133.866.590	\$25.434.652	\$159.301.242
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 6.760.000	\$ 13.520.000			
TOTAL 2017 MES EJECUTADO									\$910.802.555	\$168.279.781	\$1.079.082.336
TOTAL EJECUCION CONTRATO VIGENCIA 2016-2017 CON IVA											\$2.471.526.928

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017, 2017EE8593 del 26-05-2017, 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo, 3 de abril de 2018 y contestaciones vía correo electrónico por parte de TMSA, los días 15, 20 de junio de 2017, 9 de marzo, 12 de marzo, 5 de abril de 2018 (Auditorías de Regularidad PAD 2017-2018)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C

CUADRO 36
SERVICIO TRANSPORTE POR MES EJECUTADO PROPUESTA JAHV MC GREGOR
DESCRIPCIÓN

Cifras en pesos

SERVICIO TRANSPORTE POR MES EJECUTADO							PROPUESTA JAHV MC GREGOR DESCRIPCIÓN				
ITEM	CONCEPTO	REPORT E POR HORAS MES C/ VEHICULO	TOTAL REPORTE DE HORAS /MES TOTAL VEH.	CANTIDAD DEL RECURSO (CAMIONETAS)	PERIODO DE COBRO VIGENCIA 2016	DIAS/MES	TARIFA GENERADA POR VEHICULO	TARIFA GENERADA TOTAL VEHICULOS	VALOR TOTAL SIN IVA	IVA	TOTAL SERVICIO POR MES CONTRATO 144-2016
1	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	92,5	1942,5	21	13 AL 31 DE MAYO	18 DIAS	\$80.000	\$155.400.000	\$182.400.000	\$29.184.000	\$211.584.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$13.500.000	\$27.000.000			
2	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	156,1	3278	21	1 AL 30 DE JUNIO	30 DIAS	\$80.000	\$262.248.000	\$307.248.000	\$49.159.680	\$356.407.680
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$22.500.000	\$45.000.000			
3	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 31 DE JULIO	30 DIAS	\$80.000	\$252.000.000	\$297.000.000	\$47.520.000	\$344.520.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$22.500.000	\$45.000.000			
4	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 31 DE AGOSTO	30 DIAS	\$80.000	\$252.000.000	\$297.000.000	\$47.520.000	\$344.520.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$22.500.000	\$45.000.000			
5	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 30 DE SEPTIEMBRE	30 DIAS	\$80.000	\$260.400.000	\$305.400.000	\$48.864.000	\$354.264.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$22.500.000	\$45.000.000			
6	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	160	3360	21	1 AL 31 DE OCTUBRE	30 DIAS	\$80.000	\$268.800.000	\$313.800.000	\$50.208.000	\$364.008.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$22.500.000	\$45.000.000			
7	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 30 DE NOVIEMBRE	30 DIAS	\$80.000	\$252.000.000	\$297.000.000	\$47.520.000	\$344.520.000

SERVICIO TRANSPORTE POR MES EJECUTADO							PROPUESTA JAHV MC GREGOR DESCRIPCIÓN				
ITEM	CONCEPTO	REPORT E POR HORAS MES C/ VEHICULO	TOTAL REPORTE DE HORAS /MES TOTAL VEH.	CANTIDAD DEL RECURSO (CAMIONETAS)	PERIODO DE COBRO VIGENCIA 2016	DIAS/MES	TARIFA GENERADA POR VEHICULO	TARIFA GENERADA TOTAL VEHICULOS	VALOR TOTAL SIN IVA	IVA	TOTAL SERVICIO POR MES CONTRATO 144-2016
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2	E		\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
8	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 31 DE DICIEMBRE	30 DIAS	\$80.000	\$260.400.000	\$305.400.000	\$48.864.000	\$354.264.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
TOTAL 2016 MES EJECUTADO									\$2.305.248.000	\$368.839.680	\$2.674.087.680
9	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 30 DE ENERO DE 2017	30 DIAS	\$80.000	\$260.400.000	\$305.400.000	\$48.864.000	\$354.264.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
10	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	140	2940	21	1 AL 28 DE FEBRERO DE 2017	30 DIAS	\$80.000	\$235.200.000	\$280.200.000	\$53.238.000	\$333.438.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
11	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 31 DE MARZO DE 2017	30 DIAS	\$80.000	\$260.400.000	\$305.400.000	\$58.026.000	\$363.426.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
12	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	150	3150	21	1 AL 30 DE ABRIL DE 2017	30 DIAS	\$80.000	\$252.000.000	\$297.000.000	\$56.430.000	\$353.430.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
13	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	155	3255	21	1 AL 31 DE MAYO DE 2017	30 DIAS	\$80.000	\$260.400.000	\$305.400.000	\$58.026.000	\$363.426.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 22.500.000	\$ 45.000.000			
14	VEHICULO POR HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	130	2730	21	1 AL 26 DE JUNIO DE 2017	26 DIAS	\$80.000	\$218.400.000	\$257.400.000	\$48.906.000	\$306.306.000
	VEHICULO 24 HORAS CON CONDUCTOR (camioneta tipo van)	24	24	2			\$ 19.500.000	\$ 39.000.000			
TOTAL 2017 MES EJECUTADO									\$1.750.800.000	\$323.490.000	\$2.074.290.000
TOTAL EJECUCION CONTRATO VIGENCIA 2016-2017 CON IVA											\$4.748.377.680

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017, 2017EE8593 del 26-05-2017, 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo, 3 de abril

de 2018 y y contestaciones vía correo electrónico por parte de TMSA, los días 15, 20 de junio de 2017, 9 de marzo, 12 de marzo, 5 de abril de 2018 (Auditorías de Regularidad PAD 2017-2018)
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

De igual forma, se evidencia por este equipo auditor, que de acuerdo a los dos parámetros de comparación antes descritos, así como en los escenarios planteados en el análisis, se genera sobrecosto en la prestación del servicio de transporte, respecto de lo cancelado al contratista JAHV MC GREGOR, durante la ejecución del contrato 144 de 2016, suma que resulta de restar al valor cobrado por parte de la firma JAHV MC GREGOR, menos el valor real que corresponde a la valoración económica del presupuesto por este servicio en el concurso de méritos TMSA-CM-001-2016.

En aras de demostrar el sobrecosto, se adjunta al análisis los resultados obtenidos de acuerdo al estudio de mercado en el proceso de selección transporte TMSA-SAS-04-2016 y de acuerdo a la valoración económica según la propuesta ganadora nuevo rumbo para el contrato de transporte No. 332-2016, así:

CUADRO 37

RESUMEN MAYOR VALOR PAGADO TMSA RESPECTO DE LA PROPUESTA ECONÓMICA
PROPONENTE JAHV MC GREGOR AÑO 2016 -2017

Cifras en pesos

PROPUESTA JAHV MC GREGOR EJECUTADO A LA FECHA (mayo 13 de 2016 al 26 de Junio de 2017)	MAYOR VALOR PAGADO POR TMSA RESPECTO OFERTA PROPONENTE JAHV MC GREGOR	
	VALORACION ECONOMICA PARA EL PRESUPUESTO TMSA CM-001-2016	
\$4.748.377.680	Valor Real Ejecutado: \$2.471.526.928	Mayor Valor Real Pagado \$2.276.850.752
	VALORACIÓN DE ACUERDO ESTUDIO DE MERCADO PROCESO DE SELECCIÓN TRANSPORTE TMSA -SAS-04-2016	
	\$3.174.805.618	\$1.573.572.062
	VALORACION SEGÚN PROPUESTA GANADORA NUEVO RUMBO CONTRATO DE TRANSPORTE No. 332-2016 (JUSTIFICACIÓN NUEVO RUMBO PRESTACIÓN DEL SERVICIO TMSA 30700 OCTUBRE 19 DE 2016)	
	Valor Real Proyectado \$1.587.377.561	Mayor Valor Pagado según proyección escenario 1 y 2 \$3.161.000.119
VALOR HALLAZGO AUDITORIA DE REGULARIDAD 2017	\$1.955.737.290	
VALOR ADICIONAL HALLAZGO - ORDENES DE PAGO 2368 Y 5607 DE 2017	\$321.113.462	

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017, 2017EE8593 del 26-05-2017, 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo, 3 de abril de 2018 y y contestaciones vía correo electrónico por parte de TMSA, los días 15, 20 de junio de 2017, 9 de marzo, 12 de marzo, 5 de abril de 2018 (Auditorías de Regularidad PAD 2017-2018)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Del anterior análisis, el cual corresponde a los pagos mensuales al contratista JAHV MC GREGOR, en el periodo comprendido entre el día 13 de mayo del 2016 al día 26 de junio de 2017, se evidencia que existe un presunto sobrecosto y/o sobreprecio por el servicio de transporte en el contrato de interventoría No. 144-

2016, una vez se compara con la valoración económica del presupuesto establecido por TRANSMILENIO S.A., no se encontraba incluidas las órdenes de pago 2368 y 5607 de 2017, correspondiente a los periodos contractuales del 1 al 31 de mayo y del 1º al 26 de junio de 2017, por la suma de \$321.113.462, que se suma al hallazgo fiscal por un valor de \$1.955.737.290, producto de la auditoria de regularidad PAD 2017.

En este sentido, se concluye conforme al análisis económico realizado por el equipo auditor que de acuerdo con la información que reposa en la valoración económica del presupuesto del contrato 144-2016, relacionada con la prestación del servicio de transporte, existe un valor pagado por este concepto, al contratista seleccionado JAHV MC GREGOR, que equivale a un sobre costo de \$321.113.462, que se suma a los \$1.955.737.290, producto del hallazgo fiscal del informe de la Auditoria de Regularidad ante la TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92 finalizada en julio del 2017, sumas estas que no debieron ser canceladas al contratista, por cuanto la empresa no estableció en el proceso de selección TMSA-CM-01-2016 las directrices claras respecto de los servicios que siendo reglados ameritaban un marco económico en su rango de un mínimo y un máximo, cuando en la trazabilidad histórica la empresa tenía un referente económico para establecer su precio proveniente de los contratos de transporte anteriores vigencias 2013 a 2016, contando con las ejecuciones de los contratos de interventoría anteriores al 144 de 2016, donde se prestaba de igual manera este servicio de transporte.

Como se evidencia, por este equipo auditor, este sobreprecio obedece a las presuntas omisiones o fallas en los estudios previos, ya que el estudio de condiciones y precios del mercado, no se obtuvo de manera previa varios precios del mercado y los bienes, servicios u objetos requeridos, a fin de determinar el precio que realmente tienen los mismos en el tráfico jurídico ordinario.

Estos presuntos errores administrativos, dieron lugar a que la firma seleccionada JAHV MC GREGOR, no presentara en su propuesta un valor razonable por el servicio de transporte, de acuerdo con la valoración económica del presupuesto establecida por la misma empresa sin justificación jurídica, técnica, ni financiera, generando así un deterioro económico para el patrimonio del Estado, vulnerándose la prohibición de sobreprecio, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 5 de la ley 1150 de 2007.

No cabe duda, que estas conductas podrían transgredir la esfera disciplinaria y fiscal, si se tiene en cuenta que las actuaciones de TRANSMILENIO S.A., al no

contener en el proceso de selección criterios económicos y técnicos para establecer el estudio de mercado del servicio transporte de forma planificada, dejó en manos del proponente su determinación económica, lo que ha generado efectos tales como, un sobrecosto o sobreprecio en la prestación de este servicio, a través de la contratación con precios excesivos injustificados o sobreprecios, cuyas conductas enunciadas, trasgreden lo preceptuado en el Artículo 209 de la Constitución Nacional; Artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998. Así mismo, presuntamente los Artículos 3, 23, 24 de la Ley 80 de 1993; Ley 734 de 2002 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se comparten las argumentaciones esbozadas por el sujeto de control, porque en la trazabilidad histórica proveniente de los contratos anteriores, no existe un análisis de costos que determine el valor del servicio de transporte, tal y como se constató en la auditoria de regularidad PAD 2017 y se confirma en la presente auditoria, donde se toman las mismas condiciones técnicas requeridas en el contrato auditado, servicio de transporte 24 horas y por horas, ni se modificó ninguna condición en concordancia con los parámetros técnicos establecidos en el ANEXO TÉCNICO No. 2 del pliego de condiciones PERSONAL REQUERIDO INTERVENTORIA, en los numerales 2.1.11 TRANSPORTE DEL PERSONAL OPERATIVO ÁREA DE BUSES y 2.2.8. TRANSPORTE DEL PERSONAL OPERATIVO (BRT), así como en el pliego de condiciones con igual numeración del proceso de selección TMSA-CM-001-2016.

En conclusión, es necesario precisar que las condiciones a precio global del presente contrato de interventoría, no exime a la entidad de la obligación legal de estructurar en la valoración económica del presupuesto, el sustento económico, técnico, financiero, administrativo, que determine los costos de cada ítem, acordes con los precios históricos de los contratos de igual naturaleza o que consagran este servicio basado en un estudio de mercado que refiera cifras reales en su prestación, ya sea conforme al promedio en %, Índice de precios al consumidor (IPC), las reglas del mercado, etc.; permitiéndole al contratista seleccionado que estableciera un valor superior y antieconómico para los intereses de la Administración, equivale a la suma de \$321.113.462, correspondiente a las órdenes de pago 2368 y 5607 de 2017. Vulnerándose de esta forma la prohibición de sobreprecio, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 5 de la ley 1150 de

2007, generando deterioro patrimonial a los intereses del Estado, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$321.113.462, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal porque TRANSMILENIO S.A. contempla en la valoración económica utilizada para la estructuración del presupuesto el porcentaje del factor multiplicador equivalente a 2,17 y se modifica en 2,2% para la ejecución del contrato de interventoría 144-2016, lo que ocasiona un mayor valor base del precio establecido en el concurso de méritos TMSA CM -01-2016, equivalente a la suma de \$207.644.659.

En el concurso de méritos TMSA CM-01-2016 mediante Adenda No. 5 numeral 8, publicada en el SECOP, la empresa agrega en el pliego de condiciones la definición de “Factor Multiplicador”, en el numeral 1.5. (Definiciones), del pliego de condiciones definitivo del concurso de méritos abierto (PTS) N° 001 de 2016, así:

“Factor Multiplicador: consiste en una imputación al contrato de los costos directos por sueldos del personal vinculado con carácter exclusivo al proyecto, el cual es afectado por un multiplicador para absorber entre otros las prestaciones sociales inherentes a los sueldos, los costos indirectos (Alquiler de oficinas, muebles y equipo de oficina, Servicios públicos, Papelería y útiles de oficina, Fotocopias, Gastos bancarios, Servicios médicos, Mantenimiento de oficinas Alquiler y mantenimiento de vehículos, Entrenamiento de personal, Costos de personal no facturable, Costos de perfeccionamiento y timbre del contrato entre otros), así como la utilidad del contratista.”

Mediante el oficio 80107-015 radicado TRANSMILENIO S.A., No. 2017ER6081 del 06 de marzo de 2017, este equipo auditor le pregunta a la empresa, cuáles fueron los componentes y/o criterios que sirvieron para calcular el factor multiplicador equivalente al 2.01 % para el presente contrato de interventoría de acuerdo a la valoración económica del presupuesto para el contrato 144-2016 y si existía en la empresa resolución administrativa que estableciera los toques máximos y/o mínimos para sueldos y demás gastos que se puedan pagar en los contratos de consultoría y/o interventoría por el sistema determinado en el factor multiplicador.

En este sentido, la empresa mediante radicado 2017EE4027 del 14 de marzo del 2017, manifiesta que el proponente en el proceso de selección referido debía consignar en el formato de oferta económica No. 5, el factor multiplicador que resultare viable para la ejecución de las labores producto del contrato de interventoría, trayendo como resultado de la valoración económica del mismo que el contratista a quien se le adjudicó el contrato JAHV MC GREGOR, lo determino en 2,01.

De igual forma, menciona en su respuesta, que en la TRANSMILENIO S.A., no existe resolución administrativa que establezca los topes máximos que se puedan pagar por concepto de sueldos y demás gastos para los contratos de consultoría y/o interventoría.

Así las cosas, la empresa adjunta en archivo Excel para el informe de la Auditoria de Regularidad ante TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92, finalizada en julio del 2017, la valoración económica por este concepto, así:

CUADRO 38
COMPARACIÓN DEL CÁLCULO DEL FACTOR MULTIPLICADOR
PARA ESTABLECER EL COSTO DEL PERSONAL- VALORACIÓN ECONÓMICA
PRESUPUESTO TMSA-CM-01-2016

VALORACIÓN ECONOMICA TRANSMILENIO	
FACTOR MULTIPLICADOR PERSONAL	DATO TOMADO
A. SUELDO BASICO	100,00%
B. PRESTACIONES SOCIALES	62,33%
a. Cesantías	8,33%
b. Intereses sobre cesantías	1,00%
c. Vacaciones: 1/24	4,17%
d. Primas: 1/12	8,33%
e. Salud	0,00%
f. SENA e ICBF	0,00%
g. Caja de compensación familiar	4,00%
h. Pensiones	12,00%
i. Riesgos Profesionales	4,35%
j. Implementos de seguridad industrial	2,00%
k. Incapacidades	1,04%
Subtotal prestaciones sociales	45,22%
l. Dotación del personal	6,34%
m. Auxilios de transporte	3,01%
n. Recargos nocturnos y festivos	7,76%
C. SUMA (A+B)	162,33%
D. COSTOS DIRECTOS	37,65%
a. Arriendo oficinas y administración	10,00%
b. Pólizas de seguros y legalización	3,65%
c. Servicios Públicos	2,00%

VALORACIÓN ECONOMICA TRANSMILENIO	
d. Operación oficina	4,00%
e. Personal administrativo y de reserva (no reembolsable)	5,00%
f. Entrenamiento de personal	1,00%
g. Impuestos	11,00%
h. Mantenimiento de equipos y software	1,00%
E. SUMA (C+D)	199,98%
F. Honorarios (%Utilidad del consultor *E)	17,08%
TOTAL, FACTOR MULTIPLICADOR (Suma (E+F))	217,06%
FACTOR FINAL	2,2

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017. (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad.

En concordancia con lo anterior, para establecer el presupuesto oficial del concurso de méritos TMSA –CM-01-2016, el equipo auditor realizó un cálculo del factor multiplicador, de acuerdo con el análisis de cuatro elementos estructurantes, sueldo básico, prestaciones sociales, costos directos y honorarios (utilidad del consultor) estableciendo un porcentaje para cada uno de estos, cuyo total establece como resultado el equivalente de 217,06 %.

Como se observa, el total del ítem TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR, es de 217,06%, que corresponde a un valor de 2,17. Sin embargo, en el ítem final del cuadro se convierte el FACTOR MULTIPLICADOR, al 2,2 sin que se soporte económica, jurídica, técnica o financieramente este cambio del 2,17 al 2,2.

Este equipo auditor, con la información mencionada en el acápite anterior, procedió a realizar un comparativo del factor multiplicador del 2,17 al 2,2, respecto del valor presupuestado para la celebración del contrato auditado, de acuerdo a la valoración económica remitida mediante radicado 2017EE4027 del 14 de marzo de 2017, encontrando que al aumentar el factor multiplicador al 2,2, sin que exista ninguna clase de estudios, ni soportes técnicos, económicos y/o financieros para explicar esta variación, se genera un sobre costo y/o sobreprecio en el cálculo del presupuesto del contrato, en cuanto a este componente, como se detalla en el cuadro siguiente.

CUADRO 39
COMPARATIVO ANÁLISIS DEL FACTOR MULTIPLICADOR RESPECTO A LA VALORACIÓN
ECONÓMICA DE TRANSMILENIO

Cifras en pesos

VALORACION ECONOMICA PRESUPUESTO TRANSMILENIO						VALORACIÓN ECONOMICA PRESUPUESTO CON EL FACTOR MULTIPLICADOR CALCULADO (2,17)					
	Nº MES ES (n)	CANTI DAD DEL RECUR SO (q)	COSTO UNITA RIO (Estim ado 2016) (p)	COSTO MENSUAL (p*q)	COSTO TOTAL DEL ITEM ((p*q)*n)	PERSONAL (1)	Nº MESES (n)	CANTID AD DEL RECUR SO (q)	COSTO UNITA RIO (Estim ado 2016) (p)	COSTO MENSUAL (p*q)	COSTO TOTAL DEL ITEM ((p*q)*n)
TOTAL	9	584		798.148.815	7.183.339.339	TOTAL	9	584		798.148.815	7.183.339.339
FACTOR MULTIPLICA DOR (2,20)	2,2			1.755.927.394	15.803.346.546	FACTOR MULTIPLICA DOR (2,20)	2,17			1.731.982.930	15.587.846.366
SUBTOTAL DE PERSONAL					15.803.346.546	SUBTOTAL DE PERSONAL					15.587.846.366
DIFERENCIA VALOR REAL DEL FACTOR MULTIPLICADOR DEL 2,17 CALCULADO POR TRANSMILENIO										215.500.180	

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017 (Auditoría de Regularidad PAD 2017)
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

De acuerdo al cuadro anterior, se evidencia, que realizada la operación para el concurso de méritos TMSA CM-01-2016, teniendo en cuenta el factor multiplicador del 2,17, tal y como se establece en la valoración económica de la empresa y no el 2,2 que carece de fundamento técnico, administrativo y financiero, el ejercicio nos arroja un valor inicial total de costos del personal en \$15.587.846.366, que comparado con el resultado del factor multiplicador del 2,2 siendo este \$15.803.346.546, arroja una diferencia en sobre costo y/o sobreprecio en el presupuesto de la empresa para la ejecución del contrato de interventoría No. 144-2016 equivalente a la suma de \$215.500.180, debido al error en la determinación del factor multiplicador aplicable al personal contratado objeto del presente proceso de selección.

De igual forma, si la empresa empleó la metodología de costos directos con el factor multiplicador, con los sueldos, factor prestacional y tarifas establecidas para este tipo de contrato de consultoría, conforme a las necesidades reales del contrato, debió constar en los estudios previos las variables porcentuales utilizadas, así como el mínimo y máximo del factor multiplicador que estructurara de forma real y de acuerdo a la trazabilidad histórica de contratos anteriores el valor del contrato 144 de 2016, permitiéndole a los proponentes establecer los valores de este factor a su arbitrio al encontrarse el presupuesto sobrevalorado en la suma antes mencionada.

Es así como, en la fijación de uno de los elementos del presupuesto del contrato, como lo es el factor multiplicador de forma diferente al pasar del 2,17 al 2,2, presuntamente desconoce los principios de determinación, planeación, adecuación al mercado y equidad, los cuales revisten gran importancia en la fijación del precio, afectando el precio final del contrato, encontrándose sobrevalorado el presupuesto, por no acudir a las metodologías y mecanismos que permitan hacer un cotejo serio los precios del mercado, tal y como lo establece el artículo numeral 2º del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007¹⁷.

En concordancia con lo anterior, como producto de la evaluación realizada al contrato en mención se formuló la siguiente observación en el informe preliminar de la Auditoría de Regularidad ante la TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92, finalizada en julio del 2017:

2.2.3.6.5. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal porque contempla en la valoración económica utilizada para la estructuración del presupuesto el porcentaje del factor multiplicador equivalente a 2,17 y se modifica en 2,20% para la ejecución del contrato de interventoría 144-2016, lo que ocasiono un mayor valor base del precio establecido en el concurso de méritos TMSA CM -01-2016, equivalente a la suma de \$215.500.180”.

Ahora bien, en respuesta dada por la empresa al informe de evaluación preliminar oficio N° 2-2017-14072 – Remisión Informe Preliminar de la Auditoría de Regularidad ante TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92, finalizada en julio del 2017, (Rad. TRANSMILENIO S.A. N° 2017ER10731 del 07 de julio del 2017), manifestó lo siguiente:

“Derivado de lo anterior, el presupuesto y la composición del factor multiplicador son variables de orden económico que no fueron expuestas en el concurso, toda vez que este contrato no se desarrolla por precios unitarios.

Sobre el particular de la descomposición del factor multiplicador resulta necesario informar que se presentó una imprecisión involuntaria en la discriminación del factor informada al ente de control mediante el radicado 2017EE5618, por lo que a continuación se registra la descomposición usada para el factor multiplicador en el concurso de méritos 01 de 2016 que dio origen al contrato 144 de 2016.

¹⁷ Artículo 5º de la Ley 1150 de 2007. De la selección objetiva.- Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios: Numeral 2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

A. SUELDO BASICO	100,00%
B. PRESTACIONES SOCIALES	62,15%
a. Cesantías	8,33%
b. Intereses sobre cesantías	1,00%
c. Vacaciones: 1/24	4,17%
d. Primas: 1/12	8,33%
e. Salud	0,00%
f. SENA e ICBF	0,00%
g. Caja de compensación familiar	4,00%
h. Pensiones	12,00%
i. Riesgos Profesionales	4,35%
j. Implementos de seguridad industrial	2,00%
k. Incapacidades	1,04%
Subtotal prestaciones sociales	45,22%
l. Dotación del personal	6,20%
m. Auxilios de transporte	2,96%
n. Recargos nocturnos y festivos	7,76%
C. SUMA (A+B)	162,15%
D. COSTOS DIRECTOS	40,65%
a. Arriendo oficinas y administración	10,00%
b. Pólizas de seguros y legalización	3,65%
c. Servicios Públicos	2,00%
d. Operación oficina	4,00%
e. Personal administrativo y de reserva (no reembolsable)	7,50%
f. Entrenamiento de personal	1,00%
g. Impuestos	11,00%
h. Mantenimiento de equipos y software	1,50%
E. SUMA (C+D)	202,80%
F. Honorarios (%Utilidad del consultor *E)	17,32%
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR (Suma (E+F))	220,12%
FACTOR FINAL	2,2000

(Subrayado y en negrilla fuera de texto)

Lo anterior, se sustenta en el hecho que, desde la concepción del proyecto y su puesta en etapa de prepliegos, siempre se consideró el uso del factor 2.20, como factor multiplicador indicativo para este concurso.

En ese orden de ideas el valor del presupuesto oficial fue la suma de VEINTIUN MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVEMIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$21.318'229.497.00), cifra que no fue modificada en ningún momento durante la vigencia del concurso.

Así las cosas, solicita la entidad al ente de control la no imposición de esta observación, toda vez que cita el ente de control que debía haberse determinado un mínimo y un máximo del factor multiplicador; lo anterior considera la entidad que no procede en virtud a que corresponde al contratista dentro de su ecuación económica determinar la economía de escala que le permita hacer viable el proyecto; de no realizarse de esta manera, no se tendría necesidad de realizar un concurso para elegir un contratista que demuestre calidad y experticia en la ejecución de las actividades del proyecto, lo cual es el fin perseguido por el concurso de méritos.”

En este sentido, la empresa en la respuesta dada, adjunta nuevos valores de los elementos estructurantes del factor multiplicador para establecer un porcentaje final equivalente del 2,2%, que son totalmente diferentes a la información referida inicialmente por la empresa equivalente al 2,17%, para la estructuración del proceso de selección TMSA-CM-001-2016, con diferencias sustanciales en los elementos estructurantes, lo que ameritó una comparación de la nueva información respecto de la inicialmente proporcionada por el sujeto de control, así :

CUADRO 40
COMPARATIVO FACTOR MULTIPLICADOR DE ACUERDO A LA VALORACIÓN ECONÓMICA DE TRANSMILENIO S.A.

VALORACIÓN ECONÓMICA TRANSMILENIO PROCESO TMSA-CM-001-2016		INFORMACIÓN NUEVA TRANSMILENIO (Radicado 1-2017-16378 el 14 de julio de 2017)	
FACTOR MULTIPLICADOR PERSONAL	DATO TOMADO	FACTOR MULTIPLICADOR PERSONAL	NUEVO DATO ASIGNADO TMSA
A. SUELDO BASICO	100,00%	A. SUELDO BASICO	100,00%
B. PRESTACIONES SOCIALES	62,33%	B. PRESTACIONES SOCIALES	62,15%
a. Cesantías	8,33%	a. Cesantías	8,33%
b. Intereses sobre cesantías	1,00%	b. Intereses sobre cesantías	1,00%
c. Vacaciones: 1/24	4,17%	c. Vacaciones: 1/24	4,17%
d. Primas: 1/12	8,33%	d. Primas: 1/12	8,33%
e. Salud	0,00%	e. Salud	0,00%
f. SENA e ICBF	0,00%	f. SENA e ICBF	0,00%
g. Caja de compensación familiar	4,00%	g. Caja de compensación familiar	4,00%
h. Pensiones	12,00%	h. Pensiones	12,00%
i. Riesgos Profesionales	4,35%	i. Riesgos Profesionales	4,35%
j. Implementos de seguridad	2,00%	j. Implementos de seguridad	2,00%
k. Incapacidades	1,04%	k. Incapacidades	1,04%
Subtotal prestaciones sociales	45,22%	Subtotal prestaciones sociales	45,22%
l. Dotación del personal	6,34%	l. Dotación del personal	6,20%
m. Auxilios de transporte	3,01%	m. Auxilios de transporte	2,96%
n. Recargos nocturnos y festivos	7,76%	n. Recargos nocturnos y festivos	7,76%
C. SUMA (A+B)	162,33%	C. SUMA (A+B)	162,15%
D. COSTOS DIRECTOS	37,65%	D. COSTOS DIRECTOS	40,65%

VALORACIÓN ECONÓMICA TRANSMILENIO PROCESO TMSA-CM-001-2016		INFORMACIÓN NUEVA TRANSMILENIO (Radicado 1-2017-16378 el 14 de julio de 2017)	
FACTOR MULTIPLICADOR PERSONAL	DATO TOMADO	FACTOR MULTIPLICADOR PERSONAL	NUEVO DATO ASIGNADO TMSA
a. Arriendo oficinas y administración	10,00%	a. Arriendo oficinas y administración	10,00%
b. Pólizas de seguros y legalización	3,65%	b. Pólizas de seguros y legalización	3,65%
c. Servicios Públicos	2,00%	c. Servicios Públicos	2,00%
d. Operación oficina	4,00%	d. Operación oficina	4,00%
e. Personal administrativo y de reserva (no reembolsable)	5,00%	e. Personal administrativo y de reserva (no reembolsable)	7,50%
f. Entrenamiento de personal	1,00%	f. Entrenamiento de personal	1,00%
g. Impuestos	11,00%	g. Impuestos	11,00%
h. Mantenimiento de equipos y software	1,00%	h. Mantenimiento de equipos y software	1,50%
E. SUMA (C+D)	199,98%	E. SUMA (C+D)	202,80%
F. Honorarios (%Utilidad del consultor *E)	17,08%	F. Honorarios (%Utilidad del consultor *E)	17,32%
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR (Suma (E+F))	217,06%	TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR (Suma (E+F))	220,12%
FACTOR FINAL	2,2	FACTOR FINAL	2,2

Fuente: Respuesta Informe Preliminar Auditoría de Regularidad PAD 2017, remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio # 1-2017-16378 de julio 14 de 2017.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En efecto, el equipo auditor, analizó la respuesta dada en el Informe Preliminar de la Auditoría de Regularidad ante TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92, finalizada en julio del 2017, manifestando que no se desvirtuaron los argumentos que configuraron el hallazgo, toda vez que la empresa adjuntó nuevos valores respecto de los elementos estructurantes del factor multiplicador para establecer un porcentaje final equivalente del 2,2%, que son totalmente diferentes a la información referida inicialmente, equivalente al 2,17 %, sobre la cual se estructuró el proceso de selección TMSA-CM-001-2016.

Por consiguiente, lo que determina la empresa como imprecisión involuntaria en la discriminación del factor multiplicador para el personal requerido, atenta contra la veracidad y calidad de la información sobre las condiciones técnicas contenidas en el pliego de condiciones y demás documentos estructurantes del presente proceso de selección. En consecuencia, la modificación sustancial de esta condición técnica por parte de TRANSMILENIO S.A., genera riesgos presupuestales ostensibles y trae consigo consecuencias legales por los errores en que incurre la Administración, los cuales afectan el normal desenvolvimiento del contrato, pues dichos valores están incluidos en los pagos realizados al contratista, y forman

parte integral de la propuesta económica presentada por este, en cuanto al personal contratado se refiere.

Así las cosas, pretender modificar los porcentajes actuales del factor objeto de análisis, cuando otro fue el sustento en el proceso de selección para su determinación, demuestra la falta administrativa en la planificación de elementos que como éste, estructuraron una valoración diferente del presupuesto y generan un sobreprecio del mismo, equivalente a la suma de \$215.500.180, el cual fue cancelado al contratista como parte integral del pago mensual del personal contratado.

Aunado a lo anterior, se evidenció que la Administración permitió que fueran los oferentes quienes determinaran los valores de los elementos técnicos tales como el servicio de transporte y el factor multiplicador del personal requerido, con precios que como se observa, de la propuesta del contratista JAHV MC GREGOR S.A, son elevados e injustificados, afectando el precio final del contrato, encontrándose sobrevalorado el presupuesto, por no acudir a las metodologías y mecanismos que permitan hacer un cotejo serio los precios del mercado, tal y como lo establece el artículo numeral 2º del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007, generando un detrimento a los intereses patrimoniales del Estado.

De las conductas enunciadas en cabeza del sujeto de control, dieron lugar en informe final de la Auditoria de Regularidad ante la TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92, finalizada en julio del 2017, a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por un valor de \$215.500.180, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 numeral 1 y 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002; Ley 610 de 2000 artículo 6 y demás normas concordantes.

En este sentido, se solicitó en aras de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa consagrado en el artículo 29 de la constitución política de Colombia de 1991, un término adicional, para practicar nuevas pruebas, análisis y valoración de los documentos, hechos o circunstancias adicionales; para dar continuidad a la sugerencia del hallazgo, por los hechos presuntamente irregulares planteados por este equipo, en la Auditoria de Regularidad ante TRANSMILENIO S.A., PAD 2017, Código 92, finalizada en julio del 2017, con el fin de efectuar un nuevo cálculo del factor multiplicador, respecto de la propuesta ganadora de la firma JAHV MC GREGOR S.A.S., frente al factor multiplicador establecido por el sujeto de control correspondiente al 2,17 %, que involucre las modificaciones contractuales y de ser

procedente los valores consignados en el acta de liquidación, con las nuevas variables económicas que modifican el valor del hallazgo presentado.

Fue en este contexto, que en la presente auditoría de regularidad PAD 2018, se adelantó la solicitud de información adicional respecto de las órdenes de pago con sus soportes del contrato de interventoría No. 144 de 2016, mediante correo electrónico del 5 de febrero de 2018, en cuya fecha el sujeto de control dio contestación, aportando en medio magnético las mismas.

En este sentido, se advierte la definición de lo que entiende por FACTOR MULTIPLICADOR, según lo preceptúa la Cámara Colombiana de la Infraestructura, que define este concepto como:

“Cifra que afecta el valor de una unidad de pago recibida por un consultor por costos principalmente laborales. El multiplicador de un contrato debe cubrir los costos de una firma y reconocer un honorario”¹⁸

Posteriormente, en fecha 6 de marzo de 2018, se solicitó al sujeto de control, que se sirviera identificar en los soportes de las órdenes de pago vigencias 2016-2017, los elementos de la propuesta económica presentada por el contratista JAHV MC GREGOR S.A, incluyendo el pormenorizado de los valores, por los conceptos de: a) PERSONAL CONTRATADO, identificando el factor multiplicador total en cada una de las 14 órdenes de pago. B) equipos tecnológicos, con sus valores mensuales. C) Reiterar el valor del servicio de transporte.

Para tal efecto, el sujeto de control en fecha 12 de marzo, da respuesta en los siguientes términos:

“El concurso de méritos 001-de 2016 el cual dio origen al contrato 144 de 2016, se estructuró bajo la modalidad de precio global y a monto agotable, con lo cual, como es de conocimiento del ente de control, el consultor obtiene como remuneración una suma fija, siendo entonces, el único responsable del cumplimiento del objeto contractual, la vinculación del personal a trabajar en el proyecto, así como de la contratación de los bienes y servicios que requiera para el correcto desarrollo del mismo.

Lo anterior significa que, al tratarse de un contrato a precio global, se incluyeron todos los costos directos e indirectos en que incurre el contratista; razón por la cual, hasta la fecha de terminación del mismo, no se ha reconocido al contratista algún mayor valor o un valor adicional más allá de lo previsto en el presupuesto oficial del concurso.

¹⁸ Cámara Colombiana de la Infraestructura - Benchmarking de Salarios -Tarifas de consultoría y cálculo factor multiplicador - Anexo 1 Glosario de Términos. Página 62.

Dado lo anterior, la información consignada a continuación proviene de los informes que en ejecución del contrato 144 de 2016 presento el contratista y con los cuales se soporta el valor de pago global.

En ese orden de ideas las variables (personal, equipos y transporte) son de carácter informativo, y no constituyen una discriminación por ítems o por entregas parciales.

Por otro lado, el factor multiplicador aplicado para cada una de las facturas es el valor consignado dentro de la propuesta económica del contratista JAHV MCGREGOR, cuyo número es 2.01., en ese orden de ideas la columna personal se presenta como el valor global del personal para dicho mes por el factor multiplicador.”

Para tal efecto, adjunta en el correo electrónico precedente, el siguiente soporte:

CUADRO 41
RELACIÓN A DE COSTOS PARA PERSONAL EQUIPOS Y TRANSPORTE

Cifras en pesos

PERIODO	PERSONAL	EQUIPOS	TRANSPORTE	TOTAL	IVA	VALOR TOTAL
13-31 mayo /2016	\$ 979.961.600	\$ 70.843.070	\$ 182.400.000	\$ 1.233.204.670	\$ 197.312.747	\$ 1.430.517.417
1-30 Junio /2016	\$ 1.426.540.583	\$ 117.464.806	\$ 307.240.000	\$ 1.851.245.389	\$ 296.199.262	\$ 2.147.444.651
1-31 Julio /2016	\$ 1.521.970.822	\$ 132.950.520	\$ 297.000.000	\$ 1.951.921.342	\$ 312.307.415	\$ 2.264.228.756
1-31 agosto/2016	\$ 1.558.836.096	\$ 131.742.293	\$ 297.000.000	\$ 1.987.578.389	\$ 318.012.542	\$ 2.305.590.931
1-30 sept/2016	\$ 1.576.341.186	\$ 132.826.523	\$ 305.400.000	\$ 2.014.567.709	\$ 322.330.833	\$ 2.336.898.542
1-30 oct/2016	\$ 1.569.068.756	\$ 130.858.959	\$ 313.800.000	\$ 2.013.727.715	\$ 322.196.434	\$ 2.335.924.149
1-30 Noviembre/2016	\$ 1.587.451.829	\$ 133.022.159	\$ 297.000.000	\$ 2.017.473.989	\$ 322.795.838	\$ 2.340.269.827
1-31 Diciembre/2016	\$ 1.584.040.725	\$ 132.805.493	\$ 305.400.000	\$ 2.022.246.218	\$ 323.559.395	\$ 2.345.805.613
1-31 Enero/2017	\$ 1.570.850.267	\$ 131.972.159	\$ 305.400.000	\$ 2.008.222.427	\$ 321.315.588	\$ 2.329.538.015
1-28 FEB/2017	\$ 1.550.788.274	\$ 131.972.159	\$ 280.200.000	\$ 1.962.960.433	\$ 334.859.244	\$ 2.297.819.677
01-30 marzo /2017	\$ 1.581.170.916	\$ 98.980.968	\$ 305.400.000	\$ 1.985.551.884	\$ 377.254.858	\$ 2.362.806.742
01-30 abril/2017	\$ 1.577.354.327	\$ 98.914.302	\$ 297.000.000	\$ 1.973.268.630	\$ 374.921.040	\$ 2.348.189.669
01-31 MAYO/2017	\$ 1.578.944.847	\$ 99.464.302	\$ 305.400.000	\$ 1.983.809.149	\$ 376.923.738	\$ 2.360.732.887
01-26 JUNIO/2017	\$ 1.378.234.858	\$ 95.347.636	\$ 257.400.000	\$ 1.730.982.493	\$ 328.886.674	\$ 2.059.869.167

Fuente: Información TMSA, Solicitud vía correo electrónico de fechas 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo y 3 de abril de 2018 y contestaciones por el sujeto de control del 9 de marzo, 12 de marzo y 5 de abril de 2018.

Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad.

Aunado a lo anterior, en fecha 3 de abril de 2018, se solicita al sujeto de control por intermedio del Jefe de la Oficina de Control Interno, respuesta oficial y aclaración respecto de la información proporcionada el día 12 de marzo de 2018, respecto del periodo contractual comprendido entre el primero 1 y 28 de febrero de 2017, se canceló al contratista JAHV MC GREGOR, en el marco del contrato referido, la suma de \$2.297.819.677, mediante la orden de pago No. 201704 - 1162. Sin embargo, se observa que, en dicha orden de pago, se encuentran

incluidas 2 facturas identificadas con los números 8553 y 8555. La primera, por un valor de \$1.473.325.195 y la segunda por un valor de \$824.494.482; solicitando aclaración respecto de la distribución de los valores cancelados por concepto de personal, equipos, transporte, IVA y total servicios, como fue elaborado en el presente correo, atendiendo a la existencia de dos facturas, que se cancelaron con una única orden de pago identificada con el número 1162.

En fecha 5 de abril de 2018, el sujeto de control vía correo electrónico remite la tabla con la discriminación solicitada:

CUADRO 42
RELACIÓN B DE COSTOS PARA PERSONAL EQUIPOS Y TRANSPORTE

Cifras en pesos

PERIODO	PERSONAL	EQUIPOS	TRANSPORTE	TOTAL	IVA	VALOR TOTAL
13-31 Mayo /2016	\$ 979.961.600	\$ 70.843.070	\$ 182.400.000	\$ 1.233.204.670	\$ 197.312.747	\$ 1.430.517.417
1-30 Junio /2016	\$ 1.426.540.583	\$ 117.464.806	\$ 307.240.000	\$ 1.851.245.389	\$ 296.199.262	\$ 2.147.444.651
1-31 Julio /2016	\$ 1.521.970.822	\$ 132.950.520	\$ 297.000.000	\$ 1.951.921.342	\$ 312.307.415	\$ 2.264.228.756
1-31 agosto/2016	\$ 1.558.836.096	\$ 131.742.293	\$ 297.000.000	\$ 1.987.578.389	\$ 318.012.542	\$ 2.305.590.931
1-30 sept/2016	\$ 1.576.341.186	\$ 132.826.523	\$ 305.400.000	\$ 2.014.567.709	\$ 322.330.833	\$ 2.336.898.542
1-30 oct/2016	\$ 1.569.068.756	\$ 130.858.959	\$ 313.800.000	\$ 2.013.727.715	\$ 322.196.434	\$ 2.335.924.149
1-30 Noviembre/2016	\$ 1.587.451.829	\$ 133.022.159	\$ 297.000.000	\$ 2.017.473.989	\$ 322.795.838	\$ 2.340.269.827
1-31 Diciembre/2016	\$ 1.584.040.725	\$ 132.805.493	\$ 305.400.000	\$ 2.022.246.218	\$ 323.559.395	\$ 2.345.805.613
1-31 Enero/2017	\$ 1.570.850.267	\$ 131.972.159	\$ 305.400.000	\$ 2.008.222.427	\$ 321.315.588	\$ 2.329.538.015
1-28 FEB/2017	\$ 1.003.417.311	\$ 85.390.863	\$ 181.299.753	\$ 1.270.107.927	\$ 203.217.268	\$ 1.473.325.195
1-28 FEB/2017	\$ 547.370.963	\$ 46.581.296	\$ 98.900.247	\$ 692.852.506	\$ 131.641.976	\$ 824.494.482
01-30 marzo /2017	\$ 1.581.170.916	\$ 98.980.968	\$ 305.400.000	\$ 1.985.551.884	\$ 377.254.858	\$ 2.362.806.742
01-30 abril/2017	\$ 1.577.354.327	\$ 98.914.302	\$ 297.000.000	\$ 1.973.268.630	\$ 374.921.040	\$ 2.348.189.669
01-31 MAYO/2017	\$ 1.578.944.847	\$ 99.464.302	\$ 305.400.000	\$ 1.983.809.149	\$ 376.923.738	\$ 2.360.732.887
01-26 JUNIO/2017	\$ 1.378.234.858	\$ 95.347.636	\$ 257.400.000	\$ 1.730.982.493	\$ 328.886.674	\$ 2.059.869.167

Fuente: Información TMSA, Solicitud vía correo electrónico de fechas 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo, 3 de abril de 2018 y contestaciones por el sujeto de control del 9 de marzo, 12 de marzo, 5 de abril de 2018.

Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad.

En este sentido, el equipo auditor, analiza la información proporcionada por el sujeto de control y complementa los elementos técnicos estructurantes de las órdenes de pago canceladas al contratista, para las vigencias 2016-2017, presentándose el consolidado, así:

CUADRO 43
CONSOLIDADO ELEMENTOS ESTRUCTURANTES ORDENES DE PAGO VIGENCIAS 2016-
2017 – CONTRATO 144-2016

Cifras en pesos

PROPUESTA JAHV MC GREGOR	COSTO DE PERSONAL SIN FACTOR MULTIPLICADOR	FACTOR MULTIPLICADOR 2,01	TOTAL COSTO DE PERSONAL	SUBTOTAL PERSONAL	COSTO EQUIPOS	COSTO TRANSPORTE	TOTAL COSTOS	IVA	VALOR TOTAL
13 - 31 DE MAYO DE 2016	\$960.264.372	\$19.697.228	\$979.961.600	\$979.961.600	\$70.843.070	\$182.400.000	\$1.233.204.670	\$197.312.747	\$1.430.517.417
1-30 JUNIO DE 2016	\$1.397.867.117	\$28.673.466	\$1.426.540.583	\$1.426.540.583	\$117.464.806	\$307.240.000	\$1.851.245.389	\$296.199.262	\$2.147.444.651
1-31 JULIO DE 2016	\$1.491.379.208	\$30.591.614	\$1.521.970.822	\$1.521.970.822	\$132.950.520	\$297.000.000	\$1.951.921.342	\$312.307.415	\$2.264.228.757
1-31 AGOSTO DE 2016	\$1.527.503.490	\$31.332.606	\$1.558.836.096	\$1.558.836.096	\$131.742.293	\$297.000.000	\$1.987.578.389	\$318.012.542	\$2.305.590.931
1-30 SEPTIEMBRE	\$1.544.656.728	\$31.684.458	\$1.576.341.186	\$1.576.341.186	\$132.826.523	\$305.400.000	\$2.014.567.709	\$322.330.833	\$2.336.898.542
1-30 DE OCTUBRE DE 2016	\$1.537.530.474	\$31.538.282	\$1.569.068.756	\$1.569.068.756	\$130.858.959	\$313.800.000	\$2.013.727.715	\$322.196.434	\$2.335.924.149
1-30 NOVIEMBRE	\$1.555.544.047	\$31.907.782	\$1.587.451.829	\$1.587.451.829	\$133.022.159	\$297.000.000	\$2.017.473.988	\$322.795.838	\$2.340.269.826
1-31 DICIEMBRE	\$1.552.201.506	\$31.839.219	\$1.584.040.725	\$1.584.040.725	\$132.805.493	\$305.400.000	\$2.022.246.218	\$323.559.395	\$2.345.805.613
1-31 ENERO DE 2017	\$1.539.276.177	\$31.574.090	\$1.570.850.267	\$1.570.850.267	\$131.972.159	\$305.400.000	\$2.008.222.426	\$321.315.588	\$2.329.538.014
1-28 FEBRERO DE 2017	\$983.248.623	\$20.168.688	\$1.003.417.311	\$1.003.417.311	\$85.390.863	\$181.299.753	\$1.270.107.927	\$203.217.268	\$1.473.325.195
1-28 FEBRERO DE 2017	\$536.368.807	\$11.002.156	\$547.370.963	\$547.370.963	\$46.581.296	\$98.900.247	\$692.852.506	\$131.641.976	\$824.494.482
1-30 MARZO DE 2017	\$1.549.389.381	\$31.781.535	\$1.581.170.916	\$1.581.170.916	\$98.980.968	\$305.400.000	\$1.985.551.884	\$377.254.858	\$2.362.806.742
1-30 ABRIL DE 2017	\$1.545.649.505	\$31.704.822	\$1.577.354.327	\$1.577.354.327	\$98.914.302	\$297.000.000	\$1.973.268.629	\$374.921.040	\$2.348.189.669
1-31 MAYO DE 2017	\$1.547.208.056	\$31.736.791	\$1.578.944.847	\$1.578.944.847	\$99.464.302	\$305.400.000	\$1.983.809.149	\$376.923.738	\$2.360.732.887
1-26 JUNIO DE 2017	\$1.350.532.337	\$27.702.521	\$1.378.234.858	\$1.378.234.858	\$95.347.636	\$257.400.000	\$1.730.982.494	\$328.886.674	\$2.059.869.168
TOTAL	\$20.618.619.829	\$422.935.257	\$21.041.555.086	\$21.041.555.086	\$1.639.165.349	\$4.056.040.000	\$26.736.760.435	\$4.528.875.609	\$31.265.636.044

Fuente: Información TMSA, Solicitud vía correo electrónico de fechas 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo, 3 de abril de 2018 y contestaciones por el sujeto de control del 9 de marzo, 12 de marzo, 5 de abril de 2018.
Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad.

Atendiendo a que actualmente, se cuenta con la información de los periodos contractuales soportados por la empresa, desde el 13 de mayo de 2016 al 26 de junio de 2017, se pudo evidenciar el sobrecosto en el valor del factor multiplicador, proveniente del comparativo del valor cancelado al contratista según las 14 órdenes de pago respecto de la valoración económica con el factor multiplicador equivalente al 2,17.

Se requiere hacer la claridad, que la columna tercera del comparativo que consagra PROPUESTA JAHV MC GREGOR, corresponde a la determinación del IVA, el cual presenta errores en la propuesta económica planteada por el contratista seleccionado.

CUADRO 44

87

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

COMPARATIVO ANÁLISIS DEL FACTOR MULTIPLICADOR RESPECTO A LA VALORACIÓN ECONÓMICA DE TRANSMILENIO

Cifras en pesos

ITEM	PROPUESTA JAHV MC GREGOR OFERTADA	PROPUESTA JAHV MC GREGOR SIN ERRORES POR CONCEPTO DEL IVA	VALORACION ECONOMICA TMSA FACTOR 2,17	COSTO PAGADO AL CONTRATISTA SEGÚN 14 ORDENES DE PAGO
COSTO DE PERSONAL INICIAL (9 MESES)	\$7.186.055.670	\$7.186.055.670	\$7.183.339.339	\$14.089.471.744
FACTOR MULTIPLICADOR	2,01	2,01	2,17	2,01
TOTAL COSTO DE PERSONAL	\$14.443.971.897	\$14.443.971.897	\$15.587.846.366	\$14.378.479.175
SUBTOTAL DE PERSONAL	\$14.443.971.897	\$14.443.971.897	\$15.587.846.366	\$14.378.479.175
COSTO EQUIPOS	\$1.253.323.651	\$1.253.323.651	\$1.184.288.702	\$1.639.165.349
COSTOS TRANSPORTE	\$2.673.000.000	\$2.673.000.000	\$1.390.148.801	\$4.056.040.000
TOTAL COSTOS	\$18.370.295.548	\$18.370.295.548	\$18.162.283.869	\$20.073.684.524
IVA 16 %	\$2.939.247.548	\$2.939.247.288	\$2.905.965.419	\$4.528.875.609
VALOR TOTAL POR 9 MESES	\$21.309.543.096	\$21.309.542.835	\$21.068.249.288	\$24.602.560.133
ADICIÓN No. 1 DEL 17 DE FEBRERO DE 2017	\$5.045.324.292	\$5.045.324.292	\$5.045.324.292	\$6.663.075.911
ADICIÓN No. 2 DEL 24 DE ABRIL DE 2017	\$4.944.417.806	\$4.944.417.806	\$4.944.417.806	
VALOR REAL OFERTAR SIN ERRORES	\$31.299.285.194	\$31.299.284.933	\$31.057.991.386	\$31.265.636.044
VALOR TOTAL CONTRATO ADICION Y PRORROGA No. 1 y 2 POR 12 MESES Y 28 DIAS				
VALOR FACTOR MULTIPLICADOR				\$207.644.658

Fuente: Información TMSA oficio 80107-015 Radicado 2017EE4027 del 14-03-2017, 2017EE5618 del 05-04-2017 y 2017EE6608 del 25-04-2017, 2017EE8593 del 26-05-2017, 5 de febrero, 6 de marzo, 8 de marzo, 9 de marzo, 3 de abril de 2018 y contestaciones vía correo electrónico por parte de TMSA, los días 15, 20 de junio de 2017, 9 de marzo, 12 de marzo, 5 de abril de 2018 (Auditorías de Regularidad PAD 2017-2018).

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Precisamente cuando la empresa, utilizó esta metodología aplicada a los costos directos del personal, permitió determinar y en consecuencia conocer los costos indirectos y la utilidad del consultor equivalente en un 2,17; pero fue cancelado al contratista un sobreprecio, equivalente a valores monetarios efectivamente pagados durante todo el transcurso del contrato.

En este sentido, se evidenció por el equipo auditor con la totalidad de las 14 órdenes de pago que existe un sobrecosto en el valor cancelado al contratista por concepto del factor multiplicador equivalente a la suma de \$207.644.658, al compararse este con la valoración económica de TMSA (Factor multiplicador 2,17), sin que se hubiese establecido por el sujeto de control una estructura adecuada de costos para el personal, que permitirá determinar cuál sería el impacto en el costo total de la valoración económica y lo efectivamente cancelado al Consorcio SIGMA TM, es decir que, si bien se pactó en la valoración económica un factor del 2,17 y el contratista cobra 2,01, el valor del costo real a cancelar al contratista resulta mayor por este concepto que el proyectado por la empresa, pues no existieron los estudios necesarios y análisis de comportamiento del sector para determinar el valor real de los costos directos e indirectos propios de contratos como este de interventoría, en variaciones que como se menciona oscilaron entre el 2,17 y el 2,2, sin justificación alguna que lo respalde, como

resultado de la valoración de los costos reales del servicio que se solicita a través del presente proceso de selección.

De las conductas enunciadas, se configura la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, de conformidad con lo establecido en la Artículo 209 de la Constitución Nacional, Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, los Artículos 3, 23, 25 de la Ley 80 de 1993, Artículo 6 de la Ley 610 de 2000; así mismo, presuntamente la Ley 734 de 2002 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se reitera la existencia de imprecisiones en la información dada por la entidad respecto de la estructuración de los elementos del factor multiplicador, vulnerando los principios de igualdad, equilibrio contractual y ecuación contractual previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, lo cual determinó diferencias sustanciales en la valoración del presupuesto, con precios elevados e injustificados que afectaron el precio final del contrato, encontrándose sobrevalorado el presupuesto, por no acudir a las metodologías y mecanismos que permitan hacer un cotejo serio los precios del mercado, tal y como lo establece el artículo numeral 2º del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes.

Ahora bien, en cuanto a la estructuración económica del factor multiplicador remitido en cumplimiento del Plan de respecto de la acción propuesta, sobre los hallazgos 2.2.3.6.1, 2.2.3.6.2, 2.2.3.6.4, 2.2.3.6.5 y 2.2.3.6.6. del PAD-I 2017, así como el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014, garantizando el acceso a la información, se precisa claramente que no existía al momento de la planeación de los documentos precontractuales un análisis previo de este componente, lo que confirma que no se presentaron argumentos sustanciales y de análisis económico /financieros, que desvirtúen el presente hallazgo, generando un detrimento a los intereses patrimoniales del Estado y que impiden que se recalcule sobre porcentajes diferentes a la estructuración inicial del contrato en cuanto al factor multiplicador se refiere, en virtud del principio de transparencia propios de la contratación estatal.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$207.644.659, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.1.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., pese a tener conocimiento del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, decide ordenar la apertura del Concurso de Méritos Abierto No. 001 de 2016 y posteriormente suscribir el Contrato 144 de 2016, ocasionando que el objeto de éste, respecto de efectuar la interventoría integral a los contratos de concesión y sus correspondientes trece (13) zonas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, no se haya cumplido.

El día 8 de marzo de 2013, a través de Resolución No. 1938, la Superintendencia de Puertos y de Transporte tomó la medida de sometimiento a control sobre COOBUS S.A.S. De otra parte, el 30 de abril de 2013, la mencionada Superintendencia profirió la Resolución No. 4677, donde sometió a control a la sociedad EGOBUS S.A.S.

El día 18 de septiembre de 2013, mediante radicado 2013EE15355 TRANSMILENIO S.A., inició el procedimiento para determinar el presunto incumplimiento total del contrato de concesión No. 005 de 2010 suscrito con COOBUS S.A.S. De igual manera, el 19 de noviembre de 2013, mediante radicado 2013EE15561, la Empresa comenzó proceso de incumplimiento total del contrato 012 de 2010 suscrito con EGOBUS S.A.S.

El 19 de febrero de 2014, a través de radicado 2014EE2731, TRANSMILENIO S.A., envía a EGOSBUS S.A.S., las observaciones sobre el plan de implementación y le reitera la presentación de las garantías contractuales exigidas.

El 15 de marzo de 2014, con radicado TMSA 07500, EGOBUS S.A.S., solicita al Ente Gestor la suspensión del contrato de concesión No. 12, teniendo en cuenta la imposibilidad de renovar las pólizas.

El 9 de junio de 2014, mediante radicado 2014EE10714, la Empresa radicó solicitud de intervención a la Superintendencia de Puertos y Transporte, para que

interviniera las sociedades COOBUS y EGOBUS. En esta solicitud se informó que EGOBUS desde el 9 de mayo de 2014, no prestaba el servicio de transporte.

En los informes de supervisión de septiembre, octubre y noviembre de 2014, se reporta que COOBUS S.A.S., no entregó las garantías establecidas en el contrato de concesión. En noviembre de 2014, el aludido concesionario no había entregado a la Empresa, la renovación o sustitución de la Garantía Única de Cumplimiento del contrato de concesión No. 005 de 2010. En los mencionados informes de supervisión se advierte que COOBUS S.A.S., cesó su operación el 10 de julio de 2014.

El día 9 de marzo de 2016, se expide la Resolución No. 152 de 2016, ordena la apertura del Concurso de Méritos Abierto (PTS) N° 001 de 2016, cuyo objeto es: *“Realizar la interventoría integral a los contratos de concesión, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público 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” a partir del 10 de marzo de 2016.”*

El día 22 de abril de 2016, mediante Resolución No. 202 se adjudica el Concurso de Méritos Abierto (PTS) N° 001 de 2016, cuyo objeto es: *“Realizar la interventoría integral a los contratos de concesión, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público 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.” a JAHV MACGREGOR S.A.S. por \$21.309'543.096.*

Por lo anterior, se evidencia que TRANSMILENIO S.A., a pesar de saber del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS, respecto de los contratos 05, 12 y 13 de 2010, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, resuelve ordenar la apertura del Concurso de Méritos Abierto con Propuesta Técnica Simplificada No. 001 de 2016, para efectuar la interventoría integral a los contratos de concesión, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público 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

De otra parte, el 25 de abril de 2016, se suscribe el contrato No. 144 el cual en su Cláusula Primera presenta como objeto el siguiente: *“El contratista se compromete a realizar la interventoría integral a los contratos de concesión, cuyo objeto corresponde a la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público 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.”*

En el Parágrafo Primero de la Cláusula Primera se aclara que hace parte integral del contrato, los estudios previos, los pliegos de condiciones del Concurso de Méritos Abierto de TRANSMILENIO S.A., y la propuesta del contratista.

En los estudios previos definitivos se precisa en el Anexo No. 2, Numeral 3.1.1. *METODOLOGÍA SUPERVISIÓN A LA OPERACIÓN ZONAL DEL SITP (ÁREA DE BUSES)*, que la interventoría deberá efectuar el seguimiento a la operación de los 13 contratos de concesión del SITP, para lo cual dispondrá de personal operativo y administrativo de conformidad al anexo del pliego de condiciones, con capacidad suficiente para realizar el levantamiento de información en campo, para evaluar y analizar la operación de cada concesionario mediante la revisión de los parámetros operacionales, durante todo el horario de servicio del SITP, de acuerdo con el manual de operaciones y lo determinado en los contratos de concesión, en cuanto al componente operativo de las rutas del Sistema.

Así mismo, en el Numeral 5.1. *INFORMES MENSUALES GENERALES* del aludido Anexo 2 de los estudios previos definitivos, se determinó que éstos deben ser de forma mensual para cada uno de los contratos de concesión. De otra parte, se especificó que el informe mensual por cada uno de los contratos de concesión debe contener como mínimo:

“ ...

- *Relación de los requerimientos contractuales, realizados por la Empresa a la Interventoría especificando el estado o porcentaje de ejecución de cada actividad. El consolidado de los resultados obtenidos en la ejecución de su objeto contractual.*
- *Estado de cumplimiento de los concesionarios separado por: Concesionario, Zona, Rutas y Área (Operaciones y Flota).*
- *Análisis, estadísticas y presentación de hallazgos resumen por zona.*
- *Seguimiento a indicadores.*
- *Resultado de cada uno de los estudios con el número de las mediciones realizadas vs. Numero de hallazgos evidenciados por Área.*
- *Informe consolidando los operativos realizados durante el mes.*
- *Relación con la respectiva trazabilidad de los posibles incumplimientos radicados por el contratista.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- *Matriz de cumplimiento de los concesionarios frente a las obligaciones establecidas en los contratos de concesión.*
- *Conclusiones y Recomendaciones que permitan al Ente Gestor tomar decisiones frente al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión.”*

Igualmente, el Anexo 2 en su Numeral 3.8.1. **INFORMES Y ENTREGABLES** se definió la entrega de un informe de manera mensual donde se verifique el cumplimiento de las obligaciones contractuales económicas y financieras para cada uno de los operadores del SITP.

A pesar de lo anterior, revisados los informes mensuales de interventoría, se evidencia que mensualmente se presenta un informe ejecutivo y diez informes de interventoría en formato físico y en copia digital.

En el informe ejecutivo mensual, respecto del Área de Operaciones de BRT, Niveles de Servicio, se presenta el promedio de cumplimiento de los siguientes concesionarios: ETIB, MASIVO CAPITAL, CONSORCIO EXPRESS, ESTE ES MI BUS, GMÓVIL, SUMA y TRANZIT. En Conclusiones del mes de enero de 2017, se precisa que 8 de los 10 concesionarios presentan índices superiores al exigido del 95%.

Así mismo, para el Área de Operaciones DTB se relacionan los resultados de interventoría de las siguientes diez zonas: Calle 80, Tintal Zona Franca, Bosa, Engativá, Suba Oriental, Kennedy, San Cristóbal, Usaquén, Ciudad Bolívar y Usme. Lo anterior implica que no se informa sobre las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdoná, correspondientes a los contratos de operación 05 de 2010 con COOBUS S.A.S. y contratos 12 y 13 de 2010 con EGOBUS S.A.S. Igualmente, en el Área de Vehículos BRT se informa sobre el seguimiento a diez concesionarios. En las demás áreas de control y seguimiento, se presentan los resultados de 10 zonas y el concesionario responsable correspondiente.

Como se evidencia, el objeto definido en el contrato 144 de 2016 no se cumple, toda vez que éste contempla efectuar la interventoría integral a los contratos de concesión y sus correspondientes 13 zonas en que se dividió el Distrito para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, y la interventoría sólo se realizó a 10 contratos y sus correspondientes 10 zonas.

Por lo anterior, de la Ley 80 de 1993 se incumple el Artículo 24 Del principio de Transparencia, Numeral 5°, literales a, b, c, d y e, el Artículo 28 Del principio de Economía, su Numeral 7°; así mismo, presuntamente la Ley 734 de 2002.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, esta no explica el hecho de que a pesar de conocer del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS, respecto de los contratos 05, 12 y 13 de 2010, a los cuales se les confirió la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, ordena la apertura del Concurso de Méritos Abierto con Propuesta Técnica Simplificada No. 001 de 2016, para efectuar la interventoría integral a los contratos de concesión, para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del sistema integrado de transporte público SITP, causando que el objeto del contrato 144 de 2016, no se haya cumplido.

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

3.2.3.2. Contrato 381 de 2016

Mediante Resolución No. 1025 de 26 de diciembre de 2016, se decide declarar adjudicado el Concurso de Méritos Abierto No. 06 de 2016, al proponente PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S. por valor de \$789.835.000.

El contrato de consultoría No. 381 de 2016, se suscribe entre TRANSMILENIO S.A. y PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S., el 28 de diciembre de 2016.

En su cláusula Primera se estipuló como objeto el siguiente: *REALIZAR LA ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMICABLE DE CIUDAD BOLÍVAR, EVALUANDO LA FACTIBILIDAD DE SU INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA TRANSMILENIO.*

De igual forma, en la Cláusula Sexta se determinó como valor del contrato la suma \$789.835.000, incluido IVA y todos los impuestos nacionales y distritales, deducciones y retenciones a que legalmente haya lugar.

En la Cláusula Décima se estipuló para el contrato un plazo de 5 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, por parte del contratista y el supervisor.

De otra parte, en obligaciones de carácter técnico se presentan, entre otras, las siguientes:

- *“Caracterizar las rutas de transporte público formal e informal que operan en la zona, frecuencias mínimas de viaje, tipo y número de vehículos, índices de ocupación entre otros, por lo cual deberá entregar planos de localización de las rutas, cantidades de pasajeros y tiempos de recorridos.*
- *Realizar mínimo 1.600 encuestas de origen-destino, con el fin de identificar los polos generadores y atractores de la demanda de viajes que se da con otros modos de transporte y que actualmente transitan por la zona de influencia del proyecto.”*

Por lo anterior, se formula lo siguiente:

3.2.3.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se contravino la Ley 1474 de 2011, al realizarse la vigilancia de la ejecución del contrato 381 de 2016, mediante la supervisión, en vez de contratarse la interventoría, dada la complejidad del objeto contractual y la necesidad de tener conocimientos especializados.

El 28 de diciembre de 2016, se suscribe entre TRANSMILENIO S.A. y la firma PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S., el Contrato de Consultoría No. 381 de 2016. En su Cláusula Primera se definió como objeto el siguiente: *“REALIZAR LA ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMICABLE DE CIUDAD BOLÍVAR, EVALUANDO LA FACTIBILIDAD DE SU INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA TRANSMILENIO.”*

Para control y vigilancia del contrato de consultoría, dispuso en su Cláusula Décima Tercera que ésta estará a cargo de la Dirección Técnica de Modos Alternativos y Equipamiento Complementario, la Subgerencia Técnica y de Servicios, la Subgerencia Jurídica, la Subgerencia Económica, la Subgerencia de Desarrollo de Negocios. Igualmente, se precisó que la coordinación del contrato será ejercida por la Dirección Técnica de Modos Alternativos y Equipamiento Complementario.

De otra parte, en la Cláusula Tercera sobre Obligaciones, respecto de las obligaciones en materia financiera, se presenta, entre otras, las siguientes:

“ ...

- Realizar el esquema de remuneración y estructura tarifaria que permita retribuir de forma adecuada y eficiente la operación del cable para este tipo de mercado y de servicio.
- Evaluar y validar los escenarios asociados al equilibrio financiero para la operación del proyecto cable, orientados a identificar, describir y evaluar la situación actual, los impactos, los escenarios, la sensibilidad y los resultados esperados incluyendo los trasbordos y demás consideraciones.”

De otra parte, en relación con las obligaciones en materia legal, el estudio precisó, entre otros aspectos, la siguiente:

“ ...

- Analizar la necesidad de modificar los contratos suscritos por TRANSMILENIO S.A., especialmente los del SITP y de Recaudo, indicando posibles estrategias de negociación.
- Estructuración de los estudios técnicos y económicos, presupuestos, minuta, así como los anexos técnicos, económicos, jurídicos, pliego de condiciones, elaboración de la matriz de riesgos y demás documentos, requeridos para dar apertura al proceso de contratación del operador del TransMicable de Ciudad Bolívar.”

Por lo expuesto anteriormente, se evidencia que para el seguimiento al cumplimiento del contractual se requerían conocimientos especializados, siendo necesario la contratación de la interventoría para el control y vigilancia del contrato de consultoría 381 de 2016.

Por lo anterior, presuntamente se incumple lo dispuesto por la Ley 1474 de 2011, su Artículo 83 que dispone lo siguiente:

*“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. **Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual,** las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

***La supervisión** consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal **cuando no requieren conocimientos especializados.** Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

***La interventoría** consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, **cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen.** No obstante, lo anterior cuando la*

entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Por lo anterior, se formula una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque no se contrató una interventoría existiendo mérito dada la complejidad del contrato.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no justifica lo evidenciado por este Ente de control respecto a que para el seguimiento al cumplimiento del contractual se requerían conocimientos especializados, siendo necesario la contratación de la interventoría para el control y vigilancia del contrato de consultoría 381 de 2016, presuntamente se incumple lo dispuesto por la Ley 1474 de 2011, su Artículo 83.

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

3.2.3.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las obligaciones contractuales, modificaciones al plazo, entrega del informe final fuera del plazo establecido, situaciones que generaron faltas a los principios de la contratación estatal y de la actuación administrativa

En el presente contrato se encontró lo siguiente:

a. Se suscribió el acta de inicio del Contrato 381 de 2016, sin que previamente se haya verificado por parte de los supervisores, la acreditación de la afiliación del contratista a una Administradora de Riesgo Laboral.

El día 26 de enero de 2017, se suscribe el Acta de Inicio del Contrato No. 381 de 2016, entre la representante legal del contratista y los supervisores del contrato.

Se precisa en la aludida acta de inicio, que el contratista ha entregado a TRANSMILENIO S.A., las 11 hojas de vida del personal profesional y de apoyo al servicio del Contrato 381 de 2016, de conformidad con lo estipulado en el Estudio Técnico y Económico, en el Pliego de condiciones y demás documentos del contrato.

Revisado por este equipo auditor, la documentación contractual, se evidencia que no se certifica que, previo a la suscripción del acta de inicio, se haya verificado la afiliación del contratista a una administradora de riesgo laboral.

Por lo anterior, presuntamente se incumple lo dispuesto por el Manual de Supervisión e Interventoría de TRANSMILENIO S.A., Código M-SJ-002 Versión 2, de noviembre 24 de 2014, Numeral 12.1. Funciones Generales, que estableció:

“Los supervisores no expedirán actas de inicio de los contratos que asumen, si previamente no se acredita la afiliación del contratista a la ARL para el riesgo que le compete, dependiendo de la actividad que pretenda que desarrolle.”

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta de la empresa no explica el que en relación a la afiliación a una ARL no sea responsabilidad de la supervisión, verificar que dicha afiliación se haya efectuado.

b. Modificaciones contractuales que incidieron en la ejecución del contrato

El 14 de octubre de 2016, se elaboró el Estudio Técnico y Económico para *“REALIZAR LA ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMICABLE DE CIUDAD BOLÍVAR, EVALUANDO LA FACTIBILIDAD DE SU INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA TRANSMILENIO.”*

En el numeral 7, sobre Riesgos en la Contratación Estatal, Tabla 1 relativa a la Matriz de Riesgos, del mencionado estudio, se tiene en cuenta el riesgo sobre la extensión del plazo, el cual es asignado al Contratista. Se precisa que el control a ser implementado es el siguiente: *“Que el supervisor o interventor del negocio, propicie un estudio económico profundo sobre las causas de tiempo, modo y lugar que generan la alteración y propiciar el proceso pertinente (impulsar la adición o el proceso sancionatorio).”*

Así mismo, el contrato de consultoría 381 de 2016, pactó en la Cláusula Décima un plazo de cinco (5) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio por parte del contratista y el supervisor.

En el cuadro 45 se relacionan los 3 adicionales que se suscribieron en donde se informa la fecha de suscripción, la prórroga en meses y la justificación para la modificación del plazo:

CUADRO 45
ADICIONES DEL CONTRATO 381 DE 2016

ADICIÓN No.	Fecha de suscripción	Prórroga (meses)	Justificación de la Adición
1	22-06-2017	0,70	Se encontró la necesidad técnica de realizar más mesas de trabajo una vez se revise la versión corregida del producto 2 por parte del consultor.
2	14-07-2017	3,00	Permitir que la vigencia del contrato perdure hasta la fecha en la cual culminen las obligaciones de acompañamiento al proceso de selección del operador.
3	20-10-2017	6,00	Permitir que la vigencia del contrato perdure hasta la fecha en la cual culminen las obligaciones de acompañamiento al proceso de selección del operador.
Total:		9,70	

Fuente: SECOP-Contrato 381-16

Elaboro: Equipo Auditor – Dirección Movilidad – Contraloría de Bogotá, D.C.

Igualmente, el 12 de octubre de 2017, se suscribió entre la representante legal de PROFIT S.A.S., los supervisores del contrato y el Subgerente General de TRANSMILENIO S.A., una suspensión al contrato 381 de 2016 por 9 días, al acordarse suspender el contrato, desde el 12 de octubre de 2017, hasta el 20 de octubre de 2017, justificándose el contratista en que el fabricante del componente electromecánico no ha entregado los manuales y organigramas de operación a efecto de evaluar la pertinencia de incluirlo en el anexo técnico del proceso para la selección del operador del sistema TransMiCable.

De otra parte, el 19 de abril de 2018, mediante memorando interno 2018IE3522, la Dirección Técnica de Modos Alternativos, solicita al Subgerente Corporativo ampliar el plazo del contrato, en un 1 mes y 7 días, plazo determinado por la fecha de adjudicación del proceso TMSA-LP-04-2018 y el tiempo adicional para el trámite de radicación de la última factura y elaboración del acta de finalización del contrato.

Por lo anterior, el contrato 381 de 2016, que inicialmente contemplaba 5 meses de plazo, se prorrogó el plazo en 3 ocasiones por 9 meses y 3 semanas, se

suspendió en 9 días. Actualmente se está solicitando una prórroga de 1 mes y 7 días adicionales.

De aprobarse la solicitud, se tendría una prórroga total de 11 meses, resultado de 4 solicitudes de modificación, lo cual significa una ampliación del plazo del 120%, evidenciándose que la gestión de TRANSMILENIO S.A., demostró falta de planeación y de análisis de riesgo, reflejándose en la ineffectividad en la determinación del plazo del contrato.

Por lo anterior, se contravienen los literales a y b del numeral 4 Artículo 24 de la Ley 80 de 1993, los numerales 7, 10, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la actuación administrativa de la Empresa no se desarrolló con arreglo a los principios de responsabilidad, coordinación, economía y celeridad.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no justifica que el contrato 381 de 2016, que inicialmente contemplaba 5 meses de plazo, se haya prorrogado en 3 ocasiones por 9 meses y 3 semanas, se haya suspendido en 9 días y actualmente se esté solicitando una prórroga de 1 mes y 7 días adicionales.

c. Incumplimiento del plazo de entrega satisfactoria a TRANSMILENIO S.A., del Informe Final.

En la cláusula séptima, del mencionado contrato de consultoría se determinó la forma de pago para cada producto o entregable, especificando para cada uno el porcentaje de pago y su plazo específico. Se aclaró en esta cláusula que, para realizar el respectivo pago, estos productos deben estar debidamente avalados por el supervisor.

En la cláusula décima, se estipuló un plazo de 5 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio por parte del contratista y el supervisor.

El 22 de junio de 2017, se suscribe el Adicional 1, al contrato 381 de 2016, se acordó ampliar el plazo del contrato en tres semanas más, contados a partir de la expedición del plazo inicial. Igualmente, se modificó la Cláusula Séptima respecto de la distribución de pagos, disminuyendo en 2,5% el Entregable 3, a efecto de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

incluir un pago final en este mismo porcentaje para la actividad de acompañamiento en el proceso de selección.

El 14 de julio de 2017, se suscribió el Adicional 2 al Contrato 381 de 2016. En su cláusula primera se acuerda ampliar el plazo de ejecución en 3 meses más contados a partir del 14 de julio. En sus consideraciones se presenta, entre otras, la siguiente: *“M.- Que las partes consideran necesario modificar el plazo contractual con el fin de permitir que la vigencia del contrato perdure hasta la fecha en la cual culminen las obligaciones de acompañamiento al proceso de selección a cargo del consultor. Esta prórroga tiene como finalidad desarrollar las actividades de acompañamiento exclusivamente.”*

Como se observa, el Adicional 2, se refiere a ampliar el plazo del contrato, para que PROFIT S.A., realice actividades de acompañamiento durante el proceso de selección, y no a ampliar el plazo para la entrega del Informe Final.

El 1 de agosto de 2018, a través de oficio 2017EE12047, la Subgerente Económica, solicitó al contratista PROFIT S.A.S., la revisión y ajuste de la estructuración y modelo financiero, advirtiéndole que los documentos deberán estar avalados por los especialistas del equipo financiero de la consultoría presentados, calificados y avalados durante el proceso contractual de la presente consultoría. Igualmente, se aclara que una vez radicado el documento y sus anexos con los ajustes solicitados, se debe realizar la presentación de la estructuración y modelo financiero en una mesa técnica de trabajo con el equipo supervisor de la Subgerencia Económica.

Atendiendo lo anterior, el 14 de julio de 2017, cuando se cumplía el plazo que tenía el Contratista para presentar a TRANSMILENIO S.A., a satisfacción el Informe Final, esta obligación no se había cumplido teniendo en cuenta el plazo contractual y las 2 prórrogas aprobadas a la fecha.

El 12 de octubre de 2017, se suscribió acta de suspensión del contrato 381 de 2016, desde el día 12 de octubre de 2017, hasta el día 20 de octubre de 2017, la ejecución del contrato, en razón a que el fabricante del componente electromecánico, DOPPELMYER, no envió al consultor PROFIT S.A. los manuales y organigramas de operación a efecto de evaluar la pertinencia de incluirlos en el anexo técnico del proceso, para la selección del operador del sistema TransMiCable.

Posteriormente, el 20 de octubre de 2016, se suscribió el adicional 3 al Contrato 381 de 2016 en el cual en su Cláusula Primera, se amplía el plazo de ejecución en seis meses más, contados a partir de la finalización del plazo del adicional 2.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En la consideración del mencionado adicional, se especifica que según formato de calidad R-SJ-012-1 solicitud de modificación de contrato, se aclaró, entre otros aspectos, que la presentación final de los productos a los supervisores del contrato, debía darse el 14 de noviembre y hasta el 17 de noviembre la presentación del Informe Final, correspondiente al Informe 3, con los ajustes finales. Igualmente, se verifica que el 4 de diciembre, PROFIT radica la factura 3.

A pesar de lo anterior, las fechas establecidas anteriormente, se incumplen pues sólo hasta el 6 de febrero de 2018, el representante legal de PROFIT S.A.S., radica la versión final de los documentos correspondientes al informe 3 de la consultoría y la factura correspondiente a este entregable, evidenciándose incumplimiento por parte del consultor.

Se evidenció que TRANSMILENIO S.A., no realizó un efectivo seguimiento y control del contrato 381 de 2016. Igualmente, la Empresa para la obtención del cumplimiento contractual, no exigió del contratista la ejecución oportuna del objeto contratado, ni efectuó las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

Lo anterior, contraviene la Ley 80 de 1993 Artículo 4º y la Ley 734 de 2002.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no explica el que sólo hasta el 6 de febrero de 2018, el representante legal de PROFIT S.A.S., haya radicado la versión final de los documentos correspondientes al informe 3 de la consultoría y la factura correspondiente a este entregable, evidenciándose incumplimiento por parte del consultor.

d. Con ocasión a las modificaciones contractuales, la gestión de pagos y elaboración de informes de supervisión del contrato 381 de 2016, se evidenciaron faltas a los principios de la contratación estatal y de la actuación administrativa

- En la adición 1 del contrato 381 de 2016, se incluye la actividad de acompañamiento de selección, pero no se define el plazo de ejecución.

El contrato de consultoría 381 de 2016, en su cláusula séptima, precisó la forma de pago de la siguiente forma según se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 46
FORMA DE PAGO CONTRATO 381 DE 2016

ENTREGABLE	CONTENIDO	PAGO (%)	PLAZO
ENTREGA No. 1 PRELIMINARES	Recopilación de la información	20%	1 mes
	Metodología de la Consultoría.		
ENTREGA No.2	Condiciones operacionales	35%	3 meses
	Análisis de costos de operación y mantenimiento.		
	Planteamiento y evaluación de alternativas.		
	Esquema de remuneración y estructura tarifaria.		
ENTREGA No. 3	Estructuración del proceso de contratación del operador	45%	1 mes
	Informe final		

Fuente: CONTRATO 381 DE 2016.

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

En la adición 1, del 22 de junio de 2017, además de ampliarse el plazo del contrato en tres semanas, justificadas en la necesidad de realizar de nuevo mesas de trabajo, para revisar la versión ajustada del producto 2, en su cláusula segunda, se modifica la cláusula séptima, sobre forma de pago del contrato y se incluye la actividad “Acompañamiento en el proceso de selección”, determinando un valor de \$19.745.875, correspondiente al 2,5% del valor total del contrato. Pese a lo anterior, no se determina el plazo para realizar esta actividad, como tampoco se explica esta indefinición.

Por lo anterior, se incumple el numeral 3° del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numerales 7 y 10 del Artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la actuación administrativa de la Empresa no se desarrolló con arreglo a los principios de responsabilidad y coordinación.

Valoración de la respuesta

La respuesta de TRANSMILENIO no justifica el que en la adición 1 del contrato 381 de 2016, se incluye la actividad de acompañamiento de selección, pero no se define el plazo de ejecución.

No se justificó debidamente la solicitud de modificación del 20 de octubre de 2017, al plazo de ejecución del contrato 381 de 2016, al omitirse la mención del adicional 2 donde se amplía el plazo en tres meses más.

El 20 de octubre de 2017, la Dirección Técnica de Modos Alternativos, presenta solicitud de modificación del contrato 381 de 2016, en la justificación se alude al acta de inicio suscrita el 26 de enero de 2017, precisando que estableció la entrega de tres productos para cumplir con el objeto del contrato.

Así mismo, la mencionada solicitud de modificación contractual precisa que el adicional 1, suscrito el 22 de junio del 2017, aprobó una prórroga de tres semanas adicionales para cumplir con el cronograma propuesto por el contratista para la entrega de cada uno de los productos definidos contractualmente. Sin embargo, no se menciona el adicional 2, suscrito el 14 de julio de 2017, donde se amplía el plazo del contrato en tres meses más, a efecto de permitir que dentro de la vigencia del contrato dure hasta la fecha en la cual culminen las obligaciones de acompañamiento al proceso de selección, a cargo del consultor.

Al final de la solicitud de modificación del contrato 381 de 2016, se precisa que se solicita una prórroga de seis meses. Esta prórroga tiene como finalidad desarrollar las actividades de acompañamiento exclusivamente.

Por lo anterior, se transgrede de la Ley 80 de 1993 el Artículo 24º.- *Del principio de Transparencia*, Numeral 7º que establece lo siguiente: “*Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia*”.

- No se justificó debidamente la solicitud de modificación del 20 de octubre de 2017, al plazo de ejecución del contrato 381 de 2016, al omitirse la mención del adicional 2 donde se amplía el plazo en tres meses más.

El 20 de octubre de 2017, la Dirección Técnica de Modos Alternativos, presenta solicitud de modificación del contrato 381 de 2016, en la justificación se alude al acta de inicio suscrita el 26 de enero de 2017, precisando que estableció la entrega de tres productos para cumplir con el objeto del contrato.

Así mismo, la mencionada solicitud de modificación contractual precisa que el adicional 1, suscrito el 22 de junio del 2017, aprobó una prórroga de tres semanas adicionales para cumplir con el cronograma propuesto por el contratista para la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

entrega de cada uno de los productos definidos contractualmente. Sin embargo, no se menciona el adicional 2, suscrito el 14 de julio de 2017, donde se amplía el plazo del contrato en tres meses más, a efecto de permitir que dentro de la vigencia del contrato dure hasta la fecha en la cual culminen las obligaciones de acompañamiento al proceso de selección, a cargo del consultor.

Al final de la solicitud de modificación del contrato 381 de 2016, se precisa que se solicita una prórroga de seis meses. Esta prórroga tiene como finalidad desarrollar las actividades de acompañamiento exclusivamente.

Por lo anterior, se transgrede de la Ley 80 de 1993 el Artículo 24º.- *Del principio de Transparencia, Numeral 7º que establece lo siguiente: “Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia”.*

La respuesta de TRANSMILENIO no explica el que no se haya justificado la solicitud de modificación del 20 de octubre de 2017, el plazo de ejecución del contrato 381 de 2016, al omitirse la mención del adicional 2 donde se amplía el plazo en tres meses más.

1. En la gestión de pagos, se presentaron errores e inconsistencias.

En la Cláusula Séptima del aludido contrato de consultoría se acordó la forma de pago, señalando para cada actividad el porcentaje de pago y su plazo específico. Para la Entrega No. 1, sobre Preliminares relativa a la recopilación de información y la metodología de la consultoría, se pactó un pago del 20% y un plazo de un mes. Lo anterior significa que, el 26 de febrero se debió entregar el producto No.1, para la evaluación de los supervisores del contrato.

Así mismo, la cláusula séptima, sobre forma de pago, determinó, entre otros aspectos, que para realizar el pago de cada producto éstos deben estar debidamente avalados por el supervisor, acompañados de la presentación de los informes y facturas con los respectivos soportes del periodo facturado, anexando como mínimo: *“Certificación del contador o revisor fiscal con relación al cumplimiento del pago de las obligaciones al sistema de seguridad social, integral y parafiscales (Caja de Compensación Familiar, ICBF y SENA), por parte del contratista.”*

El día 7 de junio de 2017, mediante oficio No. 15933 el representante de PROFIT S.A.S., presenta a TRANSMILENIO S.A., el producto 1, la factura correspondiente al primer pago y las certificaciones de pagos parafiscales.

Al revisar los documentos soportes del primer pago se evidenciaron los siguientes errores e inconsistencias:

Para el pago de la entrega No. 1:

1. En el informe de supervisión No. 001, se informa respecto de la verificación de documentos que la factura No. 084 cumple; sin embargo, la factura que se anexa corresponde a la No. 090.
2. El certificado de aportes al sistema de protección social para el trabajador con c.c. 79.578.163 no presenta el aporte a ARL. Igualmente, se informa que corresponde a la liquidación del mes de marzo de 2017, pese al que el periodo corresponde al 26 de enero al 26 de febrero de 2017.
3. En la cuarta planilla que se anexa la certificación de aportes al Sistema de Protección Social de siete (7) trabajadores que no fueron avalados por la supervisión del contrato.
4. La factura de venta No. 090 del 6 de junio de 2017, en la descripción se presenta lo siguiente: *Honorarios por Asesoría en Banca de Inversión*. Lo anterior, no es consecuente con la tipología y el objeto del contrato que corresponde a una consultoría técnica, legal y financiera.

Para el pago de las entregas No. 2 y No. 3:

1. Las facturas de venta No. 103 de 2 de octubre de 2017, y No. 107 de 6 de febrero de 2018, en la descripción se presenta lo siguiente: *Honorarios por Asesoría en Banca de Inversión*. Lo anterior, no es consecuente con la tipología y el objeto del contrato que corresponde a una consultoría técnica, legal y financiera.
2. No se anexan las planillas de certificación de aportes al Sistema de Protección Social, ni la planilla integrada de autoliquidación de aportes a pensión, salud, riesgos laborales y cajas de compensación.

Por lo anterior, se incumple lo dispuesto en el contrato 381 de 2016, su cláusula séptima, forma de pago, lo relativo a los soportes para el trámite de pago.

Así mismo, del Manual de Supervisión e Interventoría, Código M-SJ-002 Versión 2 Fecha noviembre 24 de 2014, se incumple el Numeral 12.1 Funciones Generales, lo siguiente:

“ ...

Independiente a los periodos de pago proyectados en el contrato, el supervisor previo a realizar el proceso de cancelación correspondiente ante la Subgerencia Económica, deberá remitir al archivo del expediente los documentos que lo generan para el lapso correspondiente (informes de ejecución y cumplimiento, copia de cuenta la cuenta de cobro, el informe de actividades y demás soportes para pago).”

De igual forma, se transgrede presuntamente el Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 y el Artículo 3°, Numeral 7 de la Ley 1437 de 2011.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, ésta no desvirtúa los errores e inconsistencia evidenciados en la gestión de pagos. Sin embargo, respecto de las facturas de venta No. 103 de 2 de octubre de 2017, y No. 107 de 6 de febrero de 2018, se acepta la respuesta de TRANSMILENIO toda vez que justifica lo observado por este Ente de Control.

2. Los informes de supervisión no presentan fecha de elaboración.

Evaluados los tres informes de supervisión suscritos con ocasión a la ejecución del contrato, se evidencia que éstos no presentan fecha de suscripción. El no indicar en los informes de supervisión la fecha de elaboración, impide que se conozca la trazabilidad y oportunidad con la cual deben registrarse los actos administrativos.

Esta situación demuestra incumplimiento de lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría, Código M-SJ-002, Numeral 12.2 *Funciones de Dimensión Administrativa*, donde se determina que se deben suscribir y realizar todas las actuaciones que se requieran y que sean propias de la ejecución del contrato, en las fechas exactas en que se produzcan los hechos a que se refieren.

De igual forma, se transgrede presuntamente los numerales 7 y 12 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el literal e del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Por lo anterior, se formula observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el presunto incumplimiento lo pactado contractualmente.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se desvirtúa lo observado por este Ente de Control, toda vez que los informes de supervisión no presentan fecha de diligenciamiento.

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

3.2.3.2.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se tuvo en cuenta la recomendación del contratista del contrato 381 de 2016, respecto de modificar el contrato de concesión 001 de 2011, teniendo en cuenta que TransMiCable no cumple con todos los parámetros establecidos en la fórmula de remuneración del contrato de recaudo mencionado.

El día 14 de julio de 2017, se suscribió el adicional 2 al contrato 381 de 2016. En su cláusula primera se acuerda ampliar el plazo de ejecución en 3 meses más contados a partir del 14 de julio de 2017. En sus consideraciones se presenta, entre otras, la siguiente: “M.- Que las partes consideran necesario modificar el plazo contractual con el fin de permitir que la vigencia del contrato perdure hasta la fecha en la cual culminen las obligaciones de acompañamiento al proceso de selección a cargo del consultor. Esta prórroga tiene como finalidad desarrollar las actividades de acompañamiento exclusivamente.”

El día 3 de agosto de 2017, mediante Memorando Interno 2017IE7212, el Director Técnico de Modos Alternativos, solicita a la Subgerente Económica, Subgerente Jurídica y Directora de TIC's para tener en cuenta la recomendación de PROFIT S.A.S., respecto de efectuar otro sí al contrato de concesión con Recaudo Bogotá S.A.S., No. 001 de 2011, para tener en cuenta que TransMiCable al ser una operación diferente a los sistemas de buses, no cumple con todos los parámetros (ítems) establecidos en la fórmula de remuneración del aludido contrato de concesión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El día 10 de agosto de 2017, a través de Memorando Interno 2017IE7354, la Subgerente Jurídica responde al Director Técnico de Modos Alternativos que, para la elaboración del otrosí, previamente se requiere realizar un estudio técnico y económico donde participen la Subgerencia Técnica, TIC's, Económica y Modos de la empresa, que soporte el análisis técnico, económico, matriz de riesgos, conveniencia y justificación de la modificación contractual.

El contrato de consultoría 381 de 2016, dispuso en su numeral 7° de las *OBLIGACIONES EN MATERIAS FINANCIERA* del párrafo segundo de la cláusula tercera sobre obligaciones, que el consultor debe verificar los efectos asociados a la inserción del proyecto Cable sobre el Sistema Integrado de Transporte Público en su componente zonal y troncal, con relación al esquema tarifario y sistema de recaudo propuesto, considerando alternativas de integración tarifaria para trasbordos.

De igual manera, el Numeral 7° de las *OBLIGACIONES EN MATERIA LEGAL* de la mencionada Cláusula Tercera, estableció que el Consultor debe analizar la necesidad de modificar los contratos suscritos por TRANSMILENIO S.A., especialmente los del SITP y de Recaudo, indicando posibles estrategias de negociación.

Igualmente, el Numeral 5° del Párrafo Primero sobre Obligaciones Generales, determinó que el Consultor deberá asesorar a TRANSMILENIO S.A. en todos los asuntos que se susciten en desarrollo de las actividades del objeto de la Consultoría.

En atención a que el estudio técnico y económico donde intervengan las subgerencias Técnica y de Servicios, TIC's, Económica y Modos Alternativos de la empresa, que soporte el análisis técnico, económico, matriz de riesgos, conveniencia y justificación de la modificación contractual, no se ha efectuado, se evidencia que la recomendación de PROFIT S.A.S. de realizar una modificación al Contrato de Concesión con Recaudo Bogotá S.A.S. No. 001 de 2011, atendiendo sus obligaciones contractuales en materia financiera y legal, las cuales guardan armonía con el objeto del contrato, no ha sido tenido en cuenta por TRANSMILENIO S.A.

Es importante indicar que lo anterior, transgrede lo consagrado en el Artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los numerales 7, 10 y 11 del Artículo 3° de la Ley 1437; así como, posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 del 2002.

Por lo anterior, se formula una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque no se atendieron las recomendaciones dadas por el contratista, relacionadas con los parámetros establecidos sobre remuneración.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no explica el que no se haya tenido en cuenta la recomendación del contratista del contrato 381 de 2016, la cual fue ratificada por la Dirección Técnica de Modos Alternativos y E.C. respecto de modificar el contrato de concesión 001 de 2011, teniendo en cuenta que TransMiCable no cumple con todos los parámetros establecidos en la fórmula de remuneración del contrato de recaudo mencionado

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

3.2.3.3. Contrato 370 de 2017 VALORA CONSULTORÍA S.A.S

El 14 de julio de 2017, la Subgerente Económica, presenta solicitud de contratación para lo siguiente: *“1. Contratar la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión tendientes a asesorar de forma especializada a la subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A. en materia financiera, en la defensa de TRANSMILENIO S.A. en los tribunales de arbitramento que han instaurado los concesionarios en contra de TM; 2. en las actividades tendientes a solventar temporalmente la iliquidez de las concesiones de la Fase III del Sistema, así como para verificar y analizar los posibles cambios de fondo que hagan viables financieramente las concesiones de la Fase III del Sistema; 3. así como en la revisión de la formulación y cálculo de la tarifa de remuneración para la extensión de los contratos de concesión que se determine necesario realizar a los concesionarios de la operación troncal del Sistema. 4. Así mismo, asesorar a la Subgerencia Económica en la revisión de los cálculos, análisis y conceptos financieros que requiera TRANSMILENIO S.A. de acuerdo con las necesidades financieras especializadas que surjan.”*

En relación con el presupuesto oficial, la solicitud de contratación lo estima en \$331.296.000.

En la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, se refiere que TRANSMILENIO S.A., se ha visto enfrentada a un aumento considerable de tribunales de arbitramento que han impuesto los concesionarios en su contra. Lo anterior implica el análisis de los juramentos estimatorios, la contestación de las demandas, entre otras, en los cuales la Subgerencia Económica no está especializada.

Igualmente, se explica que las concesiones de la Fase III del Sistema de TRANSMILENIO S.A., se encuentran en una situación financiera crítica que pone en riesgo la prestación del servicio de transporte. Por lo anterior, es necesario plantear, desarrollar e implementar propuestas que permitan viabilizar financieramente las concesiones de la Fase III, y/o hacer viable la prestación del servicio de transporte zonal; siendo necesario contar con la asesoría de una banca de inversión especializada.

De igual forma, se argumenta que las concesiones de las fases I y II del Sistema de TRANSMILENIO S.A., están por terminar. Por ello se requiere resolver temas pendientes desde el punto de vista financiero, tales como la coexistencia de dos esquemas de remuneración desde julio de 2012, hasta mayo de 2013, que generó sobre remuneración en los concesionarios de estas fases; la extensión de algunas de las concesiones mientras inician operaciones las nuevas concesiones troncales, lo cual implica modificar la tarifa de remuneración. Adicionalmente, es necesario estructurar y adjudicar la nueva operación troncal del sistema.

El día 9 de agosto de 2017, se suscribe el contrato de prestación de servicios No. 370 entre TRANSMILENIO S.A. y VALORA CONSULTORÍA S.A.S.

En la cláusula 2, sobre el Objeto del Contrato se determinó el siguiente: *Contratar la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión tendientes a asesorar de forma especializada a la subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A. en materia financiera, en la defensa de TRANSMILENIO S.A. en los tribunales de arbitramento que han instaurado los concesionarios en contra de TM; en las actividades tendientes a solventar temporalmente la iliquidez de las concesiones de la Fase III del Sistema, así como para verificar y analizar los posibles cambios de fondo que hagan viables financieramente las concesiones de la Fase III del Sistema; así como en la revisión de la formulación y cálculo de la tarifa de remuneración para la extensión de los contratos de concesión que se determine necesario realizar a los concesionarios de la operación troncal del Sistema. Así mismo, asesorar a la Subgerencia Económica en la revisión de los cálculos, análisis y conceptos financieros que requiera TRANSMILENIO S.A. de acuerdo con las necesidades financieras especializadas que surjan.*

El valor del contrato fue por la suma de \$331.296.000, de los cuales \$278.400.000 corresponden a la prestación de servicios y \$52.896.000 correspondientes al 19% del IVA asumido por el contratista.

En la cláusula 4 *Informes*, se estipuló que el Contratista deberá presentar los informes que le solicite el supervisor en cualquier momento y los entregables o informes en los que dé cuenta de las actuaciones realizadas con periodicidad mensual.

En la forma de pago se precisó que los honorarios que se causarán por los servicios profesionales de asesoría especializada ofrecida, corresponderán al valor que resulte de multiplicar al número de horas efectivamente dedicadas a la ejecución del contrato por una tarifa de \$300.000,00, por hora, más IVA.

El plazo de ejecución se estimó por el término de 8 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio suscrita entre el supervisor y el contratista.

En relación con la supervisión del contrato, se estableció que sería ejercida por el Profesional Especializado Grado 5 de Estudios Sectoriales de la Subgerencia Económica.

El día 10 de agosto de 2017, la Subgerente Jurídica aprobó la garantía única del contrato No. 370 de 2017, según póliza 15-44-101184917.

El día 14 de agosto de 2017, el Director Administrativo de TRANSMILENIO S.A. designó a un Profesional Especializado de la Subgerencia Económica como supervisor del contrato de prestación de servicios mencionado anteriormente. En esta misma fecha, se suscribió el acta de inicio del contrato, entre el supervisor de TRANSMILENIO S.A. y el representante legal de VALORA CONSULTORÍA S.A.S.

El día 19 de diciembre de 2017, la Subgerencia Económica presenta solicitud de modificación del contrato 370 de 2017, en relación con el valor solicitando una adición de \$165.648.000. Igualmente, se solicita una prórroga de 4 meses o hasta agotar recursos. Se justifica, entre otros argumentos, por la necesidad de apoyo en la gestión financiera de TRANSMILENIO S.A., lo cual requiere dar continuidad a la ejecución del presente contrato a efecto de alcanzar oportunamente el correcto cumplimiento de las labores de la empresa.

El día 27 de diciembre de 2017, se suscribe el Adicional 1 al Contrato 370 de 2017, entre el Director Corporativo de TRANSMILENIO S.A., y el representante

legal de la firma contratista, de conformidad a la solicitud de modificación del 19 de diciembre de 2017. En su cláusula primera se amplía el contrato en 4 meses y/o hasta agotar recursos. Así mismo, en su cláusula segunda se adiciona el contrato en la suma de \$165.648.000.

3.2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la gestión del Supervisor del Contrato 370 de 2017, se manifestaron faltas a los principios de la actuación administrativa

Respecto de la gestión del supervisor del contrato 370 de 2017, se evidenció que incurrió en faltas a los principios de la actuación administrativa. A continuación, se describen las siguientes:

- a) La fecha de suscripción del certificado de cumplimiento por parte del supervisor del contrato 370 de 2017 es posterior a la fecha de su remisión a la Dirección Corporativa.

El 12 de diciembre de 2017, mediante Memorando Interno con radicado 2017IE12756 el supervisor del contrato 370 de 2017 remitió al Director Corporativo, los siguientes documentos: certificado de cumplimiento, factura de venta No. 2405, informe de actividades, informe de supervisión y aporte a la seguridad social.

Se observó que en el certificado de cumplimiento remitido en el memorando interno con radicado 2017IE12756 anteriormente señalado, la fecha del certificado corresponde al 15 de diciembre de 2017; es decir, que no existió la debida diligencia y cuidado en la suscripción y control de este documento fundamental para confirmar la existencia de cumplimiento contractual.

Se incumple los numerales 7 y 12 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, ésta no explica el que la fecha de suscripción del certificado de cumplimiento por parte del supervisor del contrato 370 de 2017 haya sido posterior a la fecha de su envío a la Dirección Corporativa.

- b) De los informes de supervisión del Contrato 370 de 2017, no se puede evidenciar el control y seguimiento por parte del supervisor para vigilar el cumplimiento del objeto contractual.

El Contrato 370 de 2017, en su cláusula 28 sobre supervisión, numeral 28.1, estableció como función de la supervisión, el vigilar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones adquiridas por las partes.

El Equipo Auditor revisó los informes mensuales de supervisión elaborados durante la ejecución del Contrato 370 de 2017, en los cuales se presentan un cuadro con dos columnas. Una relativa a las obligaciones del contratista y la otra columna sobre actividades realizadas. Frente a las diecisiete obligaciones del contratista presentadas, no se indica si se cumple, o se incumple, o si está pendiente de cumplir, entre otros eventos que se puedan presentar. A continuación, se presenta un cuadro resumen de los resultados de los seis (6) informes de supervisión respecto de número de obligaciones contractuales versus el número de actividades realizadas por el contratista:

CUADRO 45
ACTIVIDADES REALIZADAS SEGÚN INFORMES DE SUPERVISIÓN

Periodo Informe de Supervisión	No. Obligaciones	No. Actividades realizadas
23-08-17 a 15-09-17	17	8
16-09-17 a 19-10-17	17	9
10-11-17 a 04-12-17	17	9
05-12-17 a 15-01-18	17	7
16-01-18 a 15-02-18	17	8
16-02-18 a 14-03-18	17	7

Fuente: Expediente contrato 370 de 2017.

Elaboró: Equipo Auditor – Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no explica el que la fecha de suscripción del certificado de cumplimiento por parte del supervisor del contrato 370 de 2017 haya sido posterior a la fecha de su envío a la Dirección Corporativa.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- c) No se elaboró el informe de supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones del contratista entre el 14 de agosto de 2017 al 22 de agosto de 2017 y entre el 20 de octubre de 2017 y el 9 de noviembre de 2017.

Revisados los informes mensuales de supervisión respecto del el cumplimiento de las obligaciones del contratista en ejecución del Contrato 370 de 2017, se encontró que en los siguientes 2 periodos de tiempo, no se informó sobre los resultados de la supervisión: entre el 14 de agosto de 2017 al 22 de agosto de 2017 y entre el 20 de octubre de 2017 y el 9 de noviembre de 2017.

Por lo anterior, se incumplen los numerales 28.1. y 28.2 de la Cláusula 28 del Contrato 370 de 2017, los numerales 3, 11 y 12 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 1602 del Código Civil; así como posiblemente se vulneró un deber funcional de lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la Empresa no cuestiona el que no se haya elaborado el informe de supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones del contratista entre el 14 de agosto de 2017 al 22 de agosto de 2017 y entre el 20 de octubre de 2017 y el 9 de noviembre de 2017.

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

3.2.3.4. Contratos de Prestación de Servicios números: 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 100 del año 2017

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad del PAD 2018, que se adelanta en TRANSMILENIO S.A., y teniendo en cuenta el memorando de asignación de auditoria y al Plan de trabajo se revisaron los contratos de prestación de servicios Nos. 35,36,37,38,39,40,41 y 100 del año 2017 cuyo objeto

es “Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013”, dada la complejidad del tema y su relación con los convenios suscritos anteriormente, conexos con las mismas actividades, estos temas serán objeto de revisión en próximas auditorías.

3.2.3.5. Proceso de Selección TMSA-LP-003-2017 y Contrato de prestación de servicios No. 347 de 2017

El proceso de selección TMSA-LP-003-2017, tuvo por objeto: “Contratar una(s) persona(s) jurídica(s) que apoye(n) la gestión de TRANSMILENIO S.A. para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del Sistema TransMilenio en: Portal Américas con su zona de influencia, Portal Sur con su zona de influencia, Portal Tunal con su zona de influencia, Portal Usme con su zona de influencia, Portal 20 de julio con su zona de influencia, Portal Eldorado con su zona de influencia, Portal Norte con su zona de influencia, Portal Suba con su zona de influencia, Portal 80 con su zona de influencia, en coordinación técnica permanente de TRANSMILENIO S.A.”.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios, así como la cuantía del mismo, la modalidad de selección a utilizar, fue el de Licitación Pública, conforme lo establece el numeral 1º del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y las disposiciones especiales del título 1º “Modalidades de Selección” del Capítulo I “Licitación Pública” del Decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”.

Según lo preceptúa el ANEXO No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO del proceso de selección, lo que se buscaba por el sujeto de control consistía en: “Contratar de una a nueve empresas, con el fin de contar con un equipo integral para el control, regulación e inspección del Sistema TransMilenio, particularmente su componente tronco alimentado, con el fin de garantizar que la operación cumpla los principios de calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia, dentro de los estándares de operación definidos por TRANSMILENIO S.A.”.

Ahora bien, según los estudios previos publicados y actualizados en fecha 19 de mayo de 2017, en el numeral 2. DESCRIPCION DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD PRETENDE SATISFACER, y del ANEXO TECNICO numeral 3. JUSTIFICACIÓN y 4. ACTIVIDADES, se pretendía mantener el esquema operacional en todas las zonas del sistema, a través del control y vigilancia de los niveles de servicio para las fases I, II y III, incluyendo 3 aspectos fundamentales:

“... Regulación y control de la operación (reacción de forma inmediata para solucionar novedades que interrumpen el normal funcionamiento de la operación como accidentes, manifestaciones, bloqueos y otras contingencias mínimas).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. *Gestión del tráfico en las intersecciones del sistema (Controladores de tráfico sobre las intersecciones semaforizadas para mejorar la operación).*
2. *Supervisión de Vehículos y Mantenimiento, con base en la experiencia adquirida en la estructuración y ejecución de contratos con personas jurídicas y naturales para realizar estas labores (supervisión de los estándares operativos, el adecuado mantenimiento y correcta operación de la flota del sistemas BRT, verificando, informando y coordinando oportunamente los diferentes factores que afectan una buena prestación del servicio).”*

Según lo preceptuado en el numeral 1.4. PRESUPUESTO OFICIAL del pliego de condiciones definitivo, publicado el día ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017), se contaba con un presupuesto de TRECE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$13.288.478.308.00) incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones y retenciones a que legalmente haya lugar; en concordancia con la solicitud de análisis jurídico (TMSA2017IE3659 del 19/04/2017) y de disponibilidad presupuestal No. 13 del 24 de abril de 2017 (CDP 201705 1351 del 05-05-2017).

Contemplando los siguientes ítems:

***Ítem 1: Portal Norte con su zona de influencia:** \$1.547.151.231 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 2: Portal 80 con su zona de influencia:** \$1.380.097.142 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 3: Portal Suba con su zona de influencia:** \$ 1.374.301.263 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 4: Portal Américas con su zona de influencia:** \$ 2.006.200.308 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 5: Portal Sur con su zona de influencia:** \$1.287.547.366 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 6: Portal 20 de julio con su zona de influencia:** \$1.613.657.651 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 7: Portal Tunal con su zona de influencia:** \$1.098.675.336 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

***Ítem 8: Portal Usme con su zona de influencia:** \$1.039.432.504 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

***Ítem 9: Portal Eldorado con su zona de influencia:** \$1.941.415.507 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar.

En dicho pliego de condiciones definitivo, consagraba en el numeral 1.5., que el plazo total de ejecución de los contratos resultantes es:

- Ítem 1: Portal Norte con su zona de influencia: 8 meses.
- Ítem 2: Portal 80 con su zona de influencia: 8,5 meses.
- Ítem 3: Portal Suba con su zona de influencia: 8,5 meses.
- Ítem 4: Portal Américas con su zona de influencia: 9 meses.
- Ítem 5: Portal Sur con su zona de influencia: 8 meses.
- Ítem 6: Portal 20 de julio con su zona de influencia: 8 meses.
- Ítem 7: Portal Tunal con su zona de influencia: 8 meses.
- Ítem 8: Portal Usme con su zona de influencia: 8 meses.
- Ítem 9: Portal Eldorado con su zona de influencia: 8 meses.

En este contexto, se celebró el día 27 de junio del 2017, a las 3:00 p.m., cierre de la Licitación Pública TMSA-LP-03-2017, a la que presentaron las propuestas SERVICIOS Y SOLUCIONES SEGURAS, TPD INGENIERIA, CONSORCIO SIGMA TM, PROGRES B&G S.A.S., ASESORIA Y GESTION CIA. LTDA, CONSORCIO S&S DE COLOMBIA, CONSORCIO MILENIO, CONSORCIO OPERACIÓN INTEGRAL DEL TRANSPORTE OIT 2, SITT Y COMPAÑÍA S.A.S., JAHV Mc GREGOR S.A.S., GRUPO ASD, DATA TOOLS S.A. y CONSORCIO TRANSMILENIO 2017.

El día 17 de julio de 2017, se publicó el informe de evaluación definitivo de la licitación pública TMSA-LP-003-2017 y una vez resultaron habilitados los proponentes conforme a las exigencias proyectadas en el Capítulo II REQUISITOS HABILITANTES Y EVALUACIÓN DE OFERTAS numeral 2. VERIFICACION Y EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS del pliego de condiciones, se procede el día 18 de julio de 2017, a realizar la audiencia pública de adjudicación, en la cual se realiza la apertura del sobre No. 2 que contiene las propuestas económicas de los participantes, en la cual el comité técnico evaluador verificó las propuestas económicas, aplicando la fórmula de evaluación (medio geométrica- media aritmética) que fue sorteada el día de cierre del proceso para cada portal.

Posteriormente, según consta en la Resolución No. 337 del 21 de julio de 2017, se adjudica la licitación pública TMSA LP-03-2017, una vez el comité evaluador procede a dar lectura del orden de elegibilidad de los proponentes, recomienda al sujeto de control, adjudicar las zonas de la siguiente forma:

“... PRIMERO: Adjudicar la ZONA 1, Portal Norte con su zona de influencia a CONSORCIO SIGMA TM, por un valor de MIL QUINIENTOS VEINTICINCO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y NUEVE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.525.963.069.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

SEGUNDO: Adjudicar ZONA 2, Portal 80 con su zona de influencia a JAHV McGREGOR S.A.S., por un valor de MIL TRESCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.328'150.806.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

TERCERO: Adjudicar la ZONA 3, Portal Suba con su zona de influencia a SERVICIOS Y SOLUCIONES SEGURAS, por un valor de MIL TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.361'952.590.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

CUARTO: Adjudicar la ZONA 4, Portal Américas con su zona de influencia a CONSORCIO SIGMA TM, por un valor de MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES CIENTO TRECE MIL QUINIENTOS UN PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.978'113.501.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

QUINTO: Adjudicar la ZONA 5, Portal Sur con su zona de influencia a CONSORCIO OPERACIÓN INTEGRAL DEL TRANSPORTE OIT 2, por un valor de MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.274'543.138.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

SEXTO: Adjudicar la ZONA 6, Portal 20 de julio con su zona de influencia a CONSORCIO SIGMA TM, por un valor de MIL SEISCIENTOS CINCO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.605'589.367.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

SEPTIMO: Adjudicar la ZONA 7, Portal Tunal con su zona de influencia a TPD INGENIERIA, por un valor de MIL OCHENTA Y CUATRO MILLONES

CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.084'447.244.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

OCTAVO: Adjudicar la ZONA 8, Portal Usme con su zona de influencia a CONSORCIO SIGMA TM, por un valor de MIL TREINTA MILLONES SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS OCHO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.030'077.608.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.

NOVENO: Adjudicar la ZONA 9, Portal Eldorado con su zona de influencia a DATA TOOLS S.A., por un valor de MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.934'232.269.00), incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones, retenciones y costos directos e indirectos a que legalmente haya lugar.”

Producto de este proceso de selección, se suscriben los contratos de prestación de bienes y servicios, que a continuación se mencionan, así:

CUADRO 46
RELACIÓN DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
Cifras en pesos

ITEM	No. DE CONTRATO	CONTRATISTA	ZONA	PLAZO	VALOR
1	CTO368-17	CONSORCIO OPERACION INTEGRAL DEL TRANSPORTE 2-SIGLA OIT 2	ZONA 5 , Portal Sur con su zona de influencia	8 MESES	\$1.274.543.138
2	CTO347-17	CONSORCIO SIGMA TM	ZONA 4 , Portal Américas con su zona de influencia	9 MESES	\$ 1.978.113.501
3	CTO340-17	SERVICIOS Y SOLUCIONES SEGURAS S.A.S.	ZONA 3 , Portal Suba con su zona de influencia	8.5 MESES	\$ 1.361.952.590
4	CTO348-17	CONSORCIO SIGMA TM	ZONA 6 , Portal 20 de julio con su zona de influencia	8 MESES	\$ 1.605.589.367
5	CTO346-17	CONSORCIO SIGMA TM	ZONA 1 , Portal Norte con su zona de influencia	8 MESES	\$ 1.525.963.069
6	CTO349-17	CONSORCIO SIGMA TM	ZONA 8 , Portal Usme con su zona de influencia	8 MESES	\$1.030.077.608
7	CTO344-17	TPD INGENIERIA S.A.	ZONA 7 , Portal Tunal con su zona de influencia	8 MESES	\$1.084.447.244
8	CTO341-17	JAHV MC GREGOR S.A.S.	ZONA 2 , Portal 80 con su zona de influencia	8.5 MESES	\$ 1.328.150.806
9	CTO342-17	DATA TOOLS	ZONA 9 , Portal Eldorado con su zona de influencia	8 MESES	\$ 1.934.232.269
TOTAL VALOR CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PORTALES (Zona 1 a Zona 9)					\$ 13.123.069.592

Fuente: Secop – TMSA-LP-003-2017- Contrato de prestación de servicios No. 347-2017
Elaboro: Equipo auditor - Dirección Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este sentido y producto del análisis de la etapa precontractual del proceso de selección TMSA-LP-03-2017 y en consonancia con la evidencia administrativa, se analizó el contrato de prestación de servicios profesionales No. 347 de 2017, suscrito con la firma CONSORCIO SIGMA TM, conformado por O&P INGENIERIA S.A.S. - 70 % y TF AUDITORES Y ASESORES LTDA - 30 %, cuyo objeto consiste en: *“CONTRATAR UNA(S) PERSONA(S) JURÍDICA(S) QUE APOYE(N) LA GESTIÓN DE TRANSMILENIO S.A. PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES OPERATIVAS, LOGÍSTICAS Y TÉCNICAS DEL SISTEMA TRANSMILENIO EN: PORTAL AMERICAS CON SU ZONA DE INFLUENCIA, EN COORDINACIÓN TÉCNICA PERMANENTE DE TRANSMILENIO S.A.”*, el cual fue suscrito el 25 de julio de 2017, con un plazo de nueve meses contados a partir de la fecha del acta de inicio suscrita por el CONTRATISTA y el supervisor del contrato o hasta el agotamiento de los recursos destinados del presupuesto oficial, por un valor de \$1.978.113.501, incluidos todos los gastos, impuestos, deducciones y retenciones a que legalmente haya lugar, generados con la presentación de la oferta, suscripción del contrato, ejecución, desarrollo y liquidación.

En concordancia con lo anterior, el 22 de agosto de 2017, se firma el Acta de Inicio, con fecha del 22 de agosto de 2017 y prevista de terminación el 21 de mayo de 2018, o hasta el agotamiento de los recursos.

Posteriormente, el día 13 de marzo de 2018, se firmó documento aclaratorio – *MODIFICATORIO 1*, según solicitud de modificación del contrato radicado 2018IE2160 del dos de marzo de 2018, por parte de la Directora Técnica de BRT y aceptación del contratista, a través del supervisor del contrato, manifestando su consentimiento para el trámite mediante el radicado 2018ER5031 del 20 de febrero de 2018, atendiendo según se evidencia, a la necesidad de redistribuir los recursos, incluyendo en la CLÁUSULA QUINTA del contrato No. 347-17 “VALOR”, el PARAGRAFO SEGUNDO: *“Hace parte del presente documento la propuesta presentada por el proponente adjudicatario. Dicha propuesta es la guía financiera para la ejecución del mismo, por lo tanto puede ser sujeto de revisión y/o ajuste por las partes (Contratante y contratista), para mantener las condiciones contractuales. En caso de presentarse revisiones y/o adecuaciones, estas podrán constar a través un modificadorio o acta suscrita entre las partes o el supervisor y contratista, en donde se refleje el seguimiento y ejecución financiera del contrato.”*

De igual forma, se firma MODIFICATORIO No. 2, el 18 de abril de 2018, mediante el cual se amplía el plazo en tres meses y ocho días y/o hasta el agotamiento de recursos y se adiciona el valor del contrato en la suma de \$1.037.978.094, incluidos todos los gastos, impuestos, costos, deducciones y retenciones a que legalmente haya lugar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad, se verificó la información que soporta la ejecución, en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos; de igual forma a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP, CONTRATACIÓN A LA VISTA y la suministrada por TRANSMILENIO S.A., en este sentido, se solicitó la información vía correo electrónico institucional del 4 de abril, 12 de abril, 19 de abril, 25 de abril, 25 de mayo y 21 de junio de 2018, dando contestación oficial el sujeto de control en 10, 16, 25 y 26 de abril; 15, 16, 23 y 28 de mayo; y 6, 8, 14, 22 de junio de la presente anualidad.

En consonancia con la información proveniente del sujeto de control y los elementos provenientes del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, contrato 347-17, se formularon las siguientes observaciones:

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

Según lo establecido en el numeral 4.1. ANÁLISIS DE MERCADO de los estudios previos publicados y actualizados el 19 de mayo de 2017 en el SECOP, lo que soporta el valor estimado del contrato consistió según la Empresa : *“En la información de los precios del mercado de los bienes y servicios bajo un Estudio de Costos relacionado con la prestación de actividades operativas, logísticas y técnicas, el cual fue realizado por la Dirección Técnica de BRT, con las especificaciones técnicas definidas en el anexo No 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO , y la información que se encuentra consagrada en el ANEXO No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, del pliego de condiciones”.*

En concordancia con lo anterior, para verificar el cumplimiento de lo estipulado en los artículos 15 del Decreto 1510 de 2013 y 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082/2015, se solicitó a la empresa mediante correo electrónico de fecha 4 de abril de 2017, manifestar cuales fueron los lineamientos que sirvieron para el análisis del sector desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgos que sirvieron de soporte para la estructuración de los estudios

previos del presente proceso de selección TMSA-LP-003-2017, del cual se desprende el contrato de prestación de servicios auditado.

Para lo cual el sujeto de control, dio respuesta el diez de abril de 2018, manifestando lo siguiente:

“En el Numeral 4. ANÁLISIS DEL SECTOR, del Estudio Técnico y Económico de este proceso licitatorio, se menciona toda la información que soporta el análisis del sector y precios del mercado de los bienes y servicios a adquirir. Igualmente, este análisis se realizó tomando como referencia un Estudio de Costos del servicio de prestación de actividades operativas, logísticas y técnicas de la Dirección Técnica de BRT, con las especificaciones técnicas definidas en el anexo No 1. Estudio de Costos y Definiciones Técnicas.

Por último, el análisis de riesgos se realizó bajo la definición de las especificaciones y de la experiencia en licitaciones anteriores y similares al proceso de selección LP-003-2017.”

Así las cosas, este equipo auditor evidenció en la respuesta y en la revisión en físico de las carpetas precontractuales de la licitación pública TMSA-LP-003-2017, no se adjuntan las cotizaciones para el punto relacionado con los uniformes institucionales, solo aparecen en la carpeta No. 8 COTIZACIONES, correos cruzados entre los funcionarios de TMSA S.A., pero no se evidencian los precios obtenidos en las cotizaciones provenientes de las empresas SURTIR EMPRESA E.U., HF TEXTILES Y MANUFACTURAS S.A.S., INDUROPA, SAFETY AND PROTECCION S.A.S., que fueron objeto de actualización para la vigencia 2017, que consta en el Anexo técnico No. 4 ESTUDIO DE MERCADO del proceso de selección objeto de auditoria.

Ahora bien, el promedio del estudio de mercado respecto del ítem 1.del Anexo No. 4 UNIFORMES INSTITUCIONALES, según lo establece el sujeto de control, fue estructurado con fundamento en los cuatro valores provenientes de las empresas antes mencionadas, se evidenció por este equipo auditor, que existe el resultado de dos empresas SURTIR EMPRESA E.U., por un valor de \$119.955.600 y la empresa INDUROPA, por total unitario de \$202.275.000, totalmente diferentes a los valores proyectados por las empresas HF TECTILES Y MANUFACTURAS Y SAFETY AND PROTECTION S.A.S., en \$98.573.250 y \$80.823.000 respectivamente, lo cual impide que se promedien los valores de manera objetiva por la diferencia ostensible de cada elemento técnico y sin que este equipo auditor pueda determinar en cifras, el resultado de este valor para esta condición técnica.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En cuanto al ítem No.2 del ANEXO No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, denominado EPP - ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL Y DE TRABAJO, el consolidado de las cotizaciones que se remitió con la respuesta de la Empresa y que pertenece el consolidado de las cotizaciones que sirvieron para estructurar el presente anexo pertenece a la vigencia 2015, para los elementos de protección personal y de trabajo, el cual no fue actualizado para la vigencia 2016, sin embargo, el área encargada de la estructuración técnica del sujeto de control, aplica el IPC para la vigencia 2017, por lo tanto se evidencian errores ostensibles en la determinación de estos valores, sin las actualizaciones que por Ley corresponden y obedecen a la dinámica de los contratos de prestación de servicios profesionales adjudicados en el presente proceso de selección.

Es decir, con relación de los uniformes y EPP en general, estos hacen parte de un estudio de mercado realizado en la Dirección Administrativa y la Dirección Técnica de BRT de TRANSMILENIO S.A., más el incremento del IPC correspondiente para el año inmediatamente anterior, cuando se evidencia en los soportes aportados por TRANSMILENIO S.A., que estos valores corresponden al precio unitario sin IVA, pertenecen a la vigencia 2015, sin actualización del IPC, para la vigencia 2016, sin embargo fue aplicado el IPC de la vigencia 2017, sin que se observe en los documentos las cotizaciones de donde provienen estos valores, los cuales forman parte integral del presente proceso de selección y no constan en las carpetas contractuales de la licitación pública TMSA-LP-003-2017.

Sumado a lo anterior, se menciona que los proveedores consultados fueron DISTRIBUCIONES Y DOTACIONES RAC S.A.S, DOTACOL INDUSTRIAL S.A.S. INRESA S.A., evidenciándose solo el precio promedio unitario sin IVA, mas no se establece de donde procede y cuál fue el cálculo para su promedio, sin tener en cuenta el ítem linterna tipo minero, que se evidenció que si existió actualización del precio, para la vigencia 2017 y cotización proveniente de almacenes de grandes superficies.

En cuanto al ítem 3. MEDIO DE COMUNICACIÓN CON EL ENTE GESTOR del anexo No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, según se evidencia de la respuesta a la solicitud de información del 10 de abril de 2018, en la carpeta No. 8 el consolidado de las cotizaciones que sirvieron para estructurar el presente anexo, solo se evidencian cuadros de Excel, donde se menciona el ítem plan de datos: TABLETAS \$1.400.000, sin que se soporte en cotizaciones o análisis de precios de mercado para establecer este valor, el cual no concuerda con el valor establecido de \$1.378.081, sin IVA.

Ahora bien, respecto del Plan de datos se adjuntan correos del área encargada BRT en el sujeto de control, que permitió evidenciar el estudio en los operadores para los PC, internet, impresoras y celulares, cuyos valores promedio, arrojan plan de datos remotos y plan de datos flota, donde se estableció el promedio de los valores, provenientes de CLARO, TIGO Y MOVISTAR; sin embargo, en cuanto a los proveedores Mac Center y Ishop, no se evidencia en el estudio del plan de datos, que se hayan consultado estos para establecer los valores referidos. Se hace mención al análisis de las impresoras, lo cual no forma parte de este requisito técnico, para ser sujeto de promedio e inclusión en el presente servicio.

En cuanto al numeral 4. SERVICIO DE TRANSPORTE, estableció la Empresa que para el presupuesto de este ítem, se proyectó el promedio de los valores del servicio proveniente de un estudio de mercado realizado para el año 2016 y el año 2017 incluido el IPC; respecto de los proveedores consultados fueron: Nuevo Rumbo LTDA, Viatur S.A.S y COTRAESTUR S.A. De igual forma, se estableció que podían adquirir los proveedores, productos y/o planes de su interés, promediando el uso de 5 horas nocturnas por día y estableciendo para el servicio de camioneta de 6 pasajeros, un valor de \$4.500.000 y para 12 pasajeros un valor de \$6.375.000.

Así las cosas, se observó que no aparece en los soportes que adjuntó TRANSMILENIO S.A., estudio económico respecto de las horas necesarias para la prestación del servicio de transporte, referente a las cotizaciones que soportan el Anexo No. 4, teniendo en cuenta que se menciona NUEVO RUMBO LTDA, VIATUR S.A.S. y COTRAESTUR S.A. y sostiene que se trata del promedio en uso de 5 horas nocturnas por día, cuando se habla de un valor total mensual para la prestación del servicio.

En cuanto al numeral 5. SERVICIO DE RODAMIENTO (COORDINADORES Y SUPERVISORES RECORREDORES) POR CADA MOTO DURANTE EL TURNO PROGRAMADO, del anexo No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, se solicitó a la Empresa vía correo electrónico del 04 de abril de 2018 que: “según consta en el numeral 11 del anexo técnico No. 1 DEFINICIONES TÉCNICAS AJUSTADO, el contratista debe costear el valor del rodamiento de cada una de las motos que laboren en el Sistema TransMilenio y deberá garantizar su correcto funcionamiento en la prestación del servicio durante el turno programado. Así mismo deberá garantizar el pago del valor del rodamiento ofertado es su oferta económica a cada uno de los motorizados. Se solicita informar en que consiste este servicio de rodamiento y cuál fue el análisis técnico, jurídico, financiero, económico, administrativo que sirvió a la entidad para su determinación y actualmente cual es valor cancelado a cada contratista por este concepto para cada uno de los portales, en el marco de la licitación TMSA-LP-003-2017. En segundo lugar copia en medio digital de las pólizas de vida en caso de fallecimiento, invalidez total o parcial y/o incapacidad por causa de accidente para las personas que trabajan en las motos y cuáles son las personas incluidas en estas por

portal, según se desprende de los estudios previos -3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES: G) OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, del presente proceso de selección, OBLIGACIÓN No. 13. Informar en la presente pregunta, si estas pólizas fueron aprobadas por la entidad, en caso afirmativo remitir copia de esta gestión administrativa adelantada.”

Para lo cual la Empresa vía correo institucional de fecha diez (10) de abril de 2018, manifestó que respecto de lo que entiende como: “servicio de rodamiento y el análisis realizado para el cálculo, que con el fin de garantizar el cubrimiento total del sistema, cuenta con personal motorizado dedicado a realizar las actividades operativas, logísticas y técnicas del Sistema TransMilenio, que permite reaccionar de forma inmediata para solucionar novedades que interrumpen el normal funcionamiento de la operación como accidentes, manifestaciones, bloqueos y otras contingencias, minimizando tiempos de viaje y espera de los usuarios. De acuerdo con esto, el personal motorizado dispone de vehículo (moto) particular para desarrollar las labores designadas, para lo cual la Entidad asignó un auxilio para compensar el uso y desgaste del vehículo y el gasto en combustible. Este auxilio se definió de acuerdo con el numeral 5 del Anexo 4 - Estudio de Mercado, con el promedio de los valores del servicio de rodamiento, con base en estudio de mercado realizado por la Dirección Técnica de BRT para el año 2017 (...).”

En este sentido, el equipo auditor procede a promediar las cotizaciones remitidas por el sujeto de control, referente a los proveedores consultados: consorcio operación integral de transporte (OTI) \$ 407.397, servicios y Soluciones Seguras (3S S.A.S) \$430.000, TRANSPORTE PLANEACIÓN Y DISEÑO (TPD) \$441.000 y DATATOOLS \$436.000, dando como resultado la suma de \$428.912, lo cual no concuerda con el valor establecido en el anexo No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, por un valor de \$420.914.

Ahora bien, respecto del numeral 7. EQUIPOS DE COMPUTO del ANEXO No. 4, el sujeto de control establece: *“que para proyectar este ítem se tuvo en cuenta la experiencia en los procesos de contratación adjudicados anteriormente por parte de la entidad el cual obedece a un promedio de ofertas del contrato 160-16, cuyos proponentes fueron EXATIC, CT COLOMBIA, COLSISTELCO Y COLOMBIA COMPRA EFICIENTE más el IPC correspondiente. En contestación del sujeto de control de fecha 10 de abril de 2018, se adjuntan las certificaciones de estas, sin que se pueda determinar cuál es el bien proyectado, con su respectivo promedio”.*

Así se observan los siguientes valores: 1. EXATIC \$219.485, 2. CT COLOMBIA \$229.028, 3.COMSISTEICO \$190.856, 4. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE \$159.030, para los PC, UN PROMEDIO DE \$199.600.

En cuanto los portátiles, 1. EXATIC \$219.485, 2. CT COLOMBIA \$293.308, 3. COMSISTEICO \$ 259.565, 4. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE \$173.073, para un promedio de \$256.111.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este contexto, se procede a revisar en el SECOP, el proceso y corresponde a un contrato de arrendamiento de equipos de cómputo y de herramientas tecnológicas celebrado por el sujeto de control - Proceso de Selección TMSA-SAM-01-2016, lo cual no se menciona en el estudio de mercado, que no se trata de compra sino de arrendamiento de bienes muebles, sin que el promedio de las cotizaciones mencionadas, pueda establecerse un valor de \$181.901, como consta en el ANEXO No.4. ESTUDIO DE MERCADO TMSA-LP-003-2017.

Como parte de análisis esbozado por este Sujeto de Control, sostiene que obedece a la valoración de costos provenientes de las vigencias 2016-2017, con sus respectivas actualizaciones provenientes del IPC del año inmediatamente anterior, en los diferentes elementos técnicos del ANEXO No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, lo cual no concuerda con lo evidenciado en los soportes que se adjuntaron en la respuesta del 10 de abril de 2018, (carpeta No. 8 - consolidado de las cotizaciones), por todos y cada uno de los errores administrativos antes mencionados en los componentes del análisis del mercado proyectado por la Empresa.

Es importante señalar, que con la información proporcionada por TRANSMILENIO S.A., no permite establecer el valor real de las condiciones técnicas del anexo No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, por tanto su utilización en la determinación del presupuesto asignado a los portales (Anexo No. 1 DEFINICIONES TECNICAS AJUSTADAS - numeral 12. Presupuestos Por Portal o zona), no fueron presuntamente objeto de planificación en su dimensión objetiva con estudios previos que mostraran en un marco racional su necesidad, análisis de costos y correlación efectiva con la ejecución de los contratos.

Así las cosas, de acuerdo a lo manifestado por la Empresa y del análisis de los documentos que constan en el presente proceso de selección, publicado en los portales de contratación, se evidencia que si bien existe una trazabilidad histórica en la celebración de contratos anteriores de igual tipología, siendo este un criterio orientador básico y necesario del cual se podía determinar su comportamiento económico, bajo los parámetros de costo, tiempo, calidad, no fueron utilizados estos criterios para establecer el análisis de sector con el estudio de mercado respectivo y que no se cuenta con la totalidad de los documentos soporte que evidencien las consultas, cotizaciones o análisis de precios en el mercado realizados para todos los bienes y servicios requeridos por la Empresa para la operatividad de las zonas y/o portales del sistema Transmilenio, ni una aplicación razonable en los criterios de actualización de los precios (IPC), atendiendo a la dinámica del mercado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se observa, que la Empresa debió establecer desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, un estudio detallado de los bienes y servicios, conforme al análisis del sector, tal y como lo estatuye el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013, artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con los lineamientos administrativos que se consagran en la guía para la elaboración de los estudios de sector expedida por Colombia Compra Eficiente y el manual de contratación de TMSA a través de la resolución No. 728 de 2014.

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

En conclusión, en la fase precontractual, respecto del estudio de mercado ANEXO No. 4, presenta deficiencias administrativas que impiden una comparación objetiva respecto de los costos, valores y alternativas que a precios de mercado reales determinaban la celebración y ejecución de los contratos de prestación de bienes y servicios, así como la determinación del presupuesto para cada una de las zonas y/o portales adjudicados a través del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, lo cual obedece a la una presunta deficiencia, inadecuada e ineficaz planeación en la estructuración de los estudios previos, que integran los elementos técnicos ANEXO 1 y ANEXO 4 del presente proceso de selección, incumpliendo lo establecido en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, Resolución 728 del 24 de noviembre de 2014 y demás normas concordantes.

Como consecuencia de la situación relatada en los párrafos anteriores, se tiene que el contrato se ejecute presuntamente con precios que no corresponden a los del mercado, con las posibles consecuencias en contra de la Empresa.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, en donde



se sostiene que los estudios previos que originaron el presente proceso de selección, así como el estudio de mercado y análisis de sector fueron realizados conforme lo establece la ley, en concordancia con el estudio de costos de la Dirección técnica de BRT, este órgano de control reitera que la información consignada en el ANEXO No. 4 ESTUDIO DE MERCADO, no trae consigo un análisis económico y/o financiero de los elementos técnicos, pues en la mayoría de los ítem analizados en la presente observación, independiente de la metodología utilizada, no concuerdan con el valor presupuestado para cada zona adjudicada, los cuales se encuentran sin actualización monetaria y sin la constancia efectiva de las cotizaciones o trazabilidad histórica que así los soporten, a través de un estudio planificado y previo que determine el valor real de los bienes, en el marco de la necesidad de esta entidad y acorde con las exigencias técnicas, jurídicas, administrativas, económicas, financieras, dejando constancia de ello en los documentos precontractuales del Proceso.

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

3.2.3.5.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias administrativas que presenta la ejecución del contrato, respecto de los elementos del Anexo Técnico No. 1 evidenciados en la visita administrativa celebrada el día 18 de mayo de 2018 en el Portal de las Américas, en el marco del proceso de selección TMSA-LP-003-2017 y el contrato de prestación de servicios 347 de 2017

En este sentido, el equipo auditor, realizó visita administrativa el día 18 de mayo de 2017, a las 9 de la mañana en el Portal de las Américas, ubicado en la Carrera 86 con Calle 43 Sur, para la verificación de las condiciones técnicas consagradas en el ANEXO No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO, del proceso de selección TMSA-LP-003-2017 y en el marco del contrato de prestación de servicios 347-2017, suscrito con el Consorcio SIGMA TM., encontrando las siguientes situaciones:

- La utilización de la palabra técnica *zona de influencia*, para desconocer las condiciones técnicas para la ejecución de los contratos de prestación de

servicios en portales y/o zonas adjudicadas mediante el proceso de selección TMSA-LP-003-2017.

En la visita administrativa, se evidenció en cuanto a la actividad operativa SUPERVISIÓN DE VEHÍCULOS Y MANTENIMIENTO (NUMERAL 3 DEL ANEXO TECNICO No. 1), que el técnico en mantenimiento de vehículos designado por el delegado de TRANSMILENIO S.A., para responder respecto de la operatividad de esta actividad, pertenecía al equipo de trabajo de la firma DATA TOOLS (Contrato 342-17 ZONA 9, Portal El dorado), el cual se encontraba en la oficina administrativa del Portal Américas, como personal operativo, en el turno de 3:30 a 11 de la mañana. Este personal procede a contestar a los cuestionamientos de la Contraloría, respecto de la supervisión de los estándares operativos, el adecuado mantenimiento y correcta operación de la flota del sistema BRT, de acuerdo a la ficha técnica elaborada por este equipo auditor, que contenía los ítems del anexo No.1 antes referido.

En este estado de la diligencia, se cuestiona a la Empresa porque se encuentra presente personal de otros contratos en el Portal de las Américas y no el equipo designado para la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 347-17, manifestando el delegado de TRANSMILENIO, perteneciente al área de BRT, que obedece a la programación del personal en la zona de influencia del sistema, lo que permite que converjan equipos de trabajo de las diferentes zonas adjudicadas.

Atendiendo a la verificación técnica de lo que manifiesta TRANSMILENIO, respecto de la denominación zona de influencia y en aras de comprender esta situación administrativa, se solicita al sujeto de control en fecha 25 de mayo de 2018, respecto de lo que entiende como zona de influencia, manifestara si dicha definición se encuentra incluida en el proceso de selección auditado y la explicación de su utilización en el sistema.

Para lo cual, la Empresa en fecha 28 de mayo de 2018, dio contestación vía correo electrónico institucional sosteniendo que: *“en el marco del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, la zona de influencia se refiere al espacio total de la infraestructura vial de cada una de las troncales que componen el Sistema TransMilenio. Se dispuso que la cobertura de la prestación del servicio incluya el portal y su zona de influencia, precisamente para no limitar la fuerza operativa al espacio de cada uno de los 9 portales.”*

Analizada la respuesta por el sujeto de control, en la cual se desconocen las condiciones técnicas mínimas, que constituyen el marco operativo de los portales, las cuales se encuentran contempladas en el anexo técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO, para cada una de las 9 zonas que resultaron adjudicadas a través de la licitación pública TMSA-LP-003-2017, en el entendido que si existe, un análisis técnico, jurídico, administrativo, técnico y financiero que la Empresa planifico para cada portal y/o zona adjudicada, la utilización de bienes y servicios contratados, se circunscribe a estos y en este orden de ideas, fue lo que permitió una evaluación objetiva para la adjudicación de las 9 zonas objeto del proceso de selección auditado y no otro esquema de evaluación, ni la posibilidad de utilización del equipo de trabajo en zonas diferentes a las designadas en el objeto del contrato.

Quiere decir, que contractualmente no puede aceptarse que la ejecución de los contratos de prestación de bienes y servicios, respecto del equipo de trabajo designado para trabajar en el PORTAL EL DORADO, se encuentre prestando el servicio en el PORTAL DE LAS AMÉRICAS, cuando la operatividad obedece a la dinámica de cada una de estas y así fue concebido, de acuerdo a las condiciones técnicas establecidas en el anexo No. 1 del proceso de selección auditado.

Sumado a lo anterior, el manual de operaciones expedido por TRANSMILENIO S.A., del SITP, cuyo documento consta en el Anexo No. 2 MANUALES Y PROCEDIMIENTOS AJUSTADOS, del proceso de selección objeto de auditoria, desarrolla la definición de lo que se entiende por ZONA, en el numeral 4.26, así: “Área geográfica en la que el operador será responsable por el suministro de transporte al interior de dicha zona y por los servicios que se originen desde su zona hacia el resto de zonas del Sistema, de acuerdo con las responsabilidades pactadas contractualmente y con el fin de garantizar la cobertura, accesibilidad, calidad y regularidad del servicio”. (Subrayado fuera de texto).

En este contexto, el equipo auditor extrae la definición de Zona de influencia del Sistema, consagrada en el contrato de concesión No. 018 de 2003, para la prestación del servicio público de transporte terrestre masivo urbano de pasajeros en el Sistema Transmilenio, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad Compañía Multinacional de Transporte Masivo Conexión Móvil S.A, como: *“Zona o área urbana o periférica que tiene acceso directo o indirecto a los servicios del Sistema TransMilenio, y en la cual la movilidad o el bienestar de los ciudadanos se ven beneficiados por los servicios del Sistema.”*

En particular, se observa que la denominación de zona de influencia hace referencia a la designación de un espacio en la cual los operadores responden del suministro del transporte al interior de la misma hacia el resto del sistema, según se desprende de la definición técnica; por tanto la ejecución de este contrato, deviene del apoyo técnico y logístico de su equipo de trabajo, según los criterios de adjudicación de las zonas asignadas en el marco de los objetos contractuales.

Al analizar la respuesta de la Empresa en cuanto al concepto de lo que se entiende por zona de influencia, que refiere al espacio total de la infraestructura vial de cada una de las troncales que componen el Sistema TransMilenio, obedece a la operación del mismo mediante la utilización de las rutas troncales como eje estructurante, las cuales atienden los corredores de alta demanda y el servicio de largas distancias ¹⁹(Subrayado fuera de texto), hace referencia al sistema en si considerado, no a la operatividad de los portales, los cuales responden a las condiciones técnicas establecidas por el ente gestor en los procesos de selección necesarios para el apoyo operativo, logístico y técnico del sistema Transmilenio.

En este sentido, el manual de operaciones manifestó: *“Para lo cual estas propenden por el acceso de pasajeros se realiza a través de estaciones y/o plataformas, que son alimentadas por medio de puentes peatonales, rampas, rutas alimentadoras y complementarias, buses Intermunicipales, etc. Para acceder a las rutas troncales la verificación de pago al sistema se realiza a través de controles de acceso ubicados en las estaciones y/o plataformas del sistema”.* ²⁰

Ahora bien, conforme lo establece el numeral 5.3. INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO SITP, del Anexo No. 2 mencionado, sostiene que: *“Las rutas troncales cuentan con patios de operación ubicados en los extremos de los corredores del sistema troncal, en los que se encuentra un área de soporte técnico y un área de parqueo.”*

Sumado a lo anterior, conforme lo consagra el numeral 6.4. AUTORIDADES EN LA OPERACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE, del ANEXO No. 2 del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, sostiene que:

“(…) TRANSMILENIO S.A. ejerce la operación, gestión y control de los servicios troncales a través del Centro de Control Troncal, sobre las maniobras que se ejecuten y sobre todo el personal propio o dependiente de los Agentes bajo la supervisión del Sistema que interviene en tal operación.”

“...Los Técnicos de Control, Auxiliares de Flota y de Mantenimiento, Auxiliares de Infraestructura y Concesiones y Auxiliares Operativos de Inspección de la Operación, deben apoyar y trabajar de manera conjunta con los Centros de Control para la realización de todas y cada una de las actividades necesarias para lograr prestar un servicio adecuado a todos los Usuarios del Sistema. Los conductores del Sistema están sujetos a la autoridad del Centro de Control por lo tanto deben cumplir sus órdenes.”

Su aplicabilidad corresponde a la actividad desarrollada por los agentes del Sistema Integrado de Transporte para la prestación del servicio de transporte de

¹⁹ Anexo No. 2 Manuales y Procedimientos Ajustados del Proceso de selección TMSA-LP-003-2017. Numeral 5. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA. Pág.11

²⁰ Ibídem. Pág.12.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

pasajeros dentro del marco del SITP., lo cual no puede dar lugar al desconocimiento de las condiciones mínimas consagradas en el anexo técnico No.1, para cada uno de los portales del proceso de selección antes mencionado.

La ubicación del SITP, contempla la operación de nueve terminales de cabecera, las cuales están ubicadas en los extremos de cada corredor troncal, según se desprende del numeral 8.2.1.3 UBICACIÓN, del anexo No.2 , pertenecen a plataformas ajustadas a los servicios programados para cada una de ellas, en nada contempla la convergencia operacional del equipo de trabajo perteneciente a extremos de cabeceras diferentes, lo cual contraviene las especificaciones técnicas contempladas en el anexo técnico No. 1 del proceso auditado y las condiciones establecidas en los estudios previos, pliegos de condiciones, y demás documentos precontractuales, que en ningún aparte consagra la definición de lo que se entiende por zona de influencia, lo que vulnera el principio de transparencia y de selección objetiva propios de la contratación estatal, al obviar las condiciones técnicas establecidas en el proceso (ANEXO No. 1) para cada portal , utilizando denominaciones como ZONA DE INFLUENCIA, para justificar la utilización de los equipos de trabajo en cabeceras que como esta distan totalmente la una de otra, no debiendo existir relación alguna entre la operatividad del Portal de la 80 con el Portal de las Américas, en aras de garantizar la operatividad con parámetros de eficacia y oportunidad en cada una de las zonas adjudicadas.

Finalmente, respecto de este literal, se concluye que con las conductas desplegadas por este sujeto de control, mediante la utilización de la denominación “ZONA DE INFLUENCIA”, se desconocen las condiciones técnicas establecidas en el contrato 347-2017, al utilizar equipo de trabajo que no forma parte del Portal de las Américas para su apoyo logístico, técnico y operativo, incumpliendo lo establecido en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, Resolución 728 del 24 de Noviembre de 2014 y demás normas concordantes.

- *La empresa no generó alternativas para la prestación del servicio respecto de los vehículos inmovilizados en el portal de las Américas para la vigencia 2018*

En cuanto a la visita administrativa celebrada el día 18 de mayo de 2018, se tiene en el análisis de la información proporcionada por el equipo técnico designado, en cuanto a la verificación del Numeral 3. SUPERVISIÓN DE VEHICULOS Y MANTENIMIENTO del ANEXO TECNICO No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA

OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO – Nombre de la actividad - Revisión inmovilizados (Inspección de buses que presentan incidentes en vía), se describió lo siguiente:

CUADRO 47
RELACIÓN DE ACTIVIDADES Y PERIODOS DE REVISIÓN

NOMBRE DE LA ACTIVIDAD	DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD	TIEMPO POR ACTIVIDAD	CANTIDAD DE REVISIONES/MES	VERIFICACION
Revisión inmovilizados	Inspección de buses que presentan incidentes en vía	1 a 2 horas diarias por portal aproximadamente	Depende del desarrollo diario de la flota antes de la operación.	- El técnico manifiesta que si se presenta la novedad no se asigna a la programación de salida de flota, de acuerdo a la habilitación de enlace continuo con la inspección de flota.

Fuente: Dirección Técnica de BRT TRANSMILENIO S.A.
Corte: 6 de mayo de 2018

Se solicita a la Empresa el 25 de mayo de 2018, se sirviera informar en cuadro Excel de enero de 2018 a la fecha el reporte de los vehículos inmovilizados, determinando si en la fecha de ocurrencia de esa falla técnica se prestó o no el servicio, es decir, si salió a operación o de lo contrario se quedó en los patios de forma permanente, sin prestar el servicio, para lo cual el sujeto de control en fecha 28 de mayo de 2018, presenta la relación de buses inmovilizados y habilitados, durante el año 2018:

CUADRO 48
RELACIÓN DE BUSES INMOVILIZADOS EN PATIO

TIPOLOGÍA	Ene	Feb	Mar	Abr	May	TOTAL
ALIMENTADOR (50)	26	13	9	14	1	63
ALIMENTADOR (80)	126	100	80	64	16	386
ARTICULADO	62	72	91	58	5	288
BIARTICULADO	15	10	8	18	2	53
PADRÓN DUAL	18	6	8	14	0	46
TOTAL	247	201	196	168	24	836

Fuente: Dirección Técnica de BRT TRANSMILENIO S.A.
Corte: 6 de mayo de 2018



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CUADRO 49
RELACIÓN DE BUSES HABILITADOS EL MISMO DÍA

TIPOLOGÍA	Ene	Feb	Mar	Abr	May	TOTAL
ALIMENTADOR (50)	8	4	7	8	1	28
ALIMENTADOR (80)	28	24	21	20	2	95
ARTICULADO	25	23	25	21	0	94
BIARTICULADO	5	5	3	6	0	19
PADRÓN DUAL	7	4	4	7	0	22
TOTAL	73	60	60	62	3	258

Fuente: Dirección Técnica de BRT TRANSMILENIO S.A.

Corte: 6 de mayo de 2018

Se evidencia con la información proporcionada, que la comparación entre los buses inmovilizados en el patio para la vigencia 2018, obedece a un total de 836, respecto la situación administrativa y operativa actual de los vehículos que se encuentran habilitados el mismo día, equivalentes durante los meses de enero a mayo de 2018, de 258, se evidencia la falta de prestación del servicio debido a las deficiencias técnicas que presenta la flota, que si bien, el concesionario le corresponde velar por el buen estado de los mismos, le corresponde al sujeto de control garantizar la prestación del servicio de transporte a la ciudadanía, a través de su deber de vigilancia y control, generando alternativas para la prestación del servicio a la ciudadanía y mediante la utilización de medidas sancionatorias a los concesionarios por el incumplimiento de las obligaciones contractuales en cuanto a la prestación del servicio, incumpliendo lo establecido en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, Resolución 728 del 24 de Noviembre de 2014 y demás normas concordantes.

En cuanto al parámetro de UNIFORMES PARA EL PERSONAL OPERATIVO, conforme lo consagra el numeral 6, del anexo No. 1, respecto del cargo supervisor de plataforma y gestor de tráfico, en cuanto al chaleco debe ser en lona poliéster con cintas reflectivas, se evidencio en la visita administrativa que uno de los funcionarios que se encontraba en la plataforma del Portal de las Américas presentaba chaleco entregado en la última dotación en mal estado en cuanto a las cintas reflectivas, incumpliendo las especificaciones técnicas consagradas en el anexo No. 1 y la obligación contractual consagrada en los ESTUDIOS PREVIOS - 3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES: G) OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, numeral 19. Uniformes., en el sentido de entregar la totalidad del personal del contrato (incluyendo al personal que le asignó puntaje), con uniformes que cumplan con el Manual de Imagen de TRANSMILENIO S.A., incluyendo elementos de protección personal y seguridad industrial exigidos de acuerdo a los tiempos y las cantidades

del anexo 1, así mismo deberá cumplir la ficha técnica del anexo 3; del proceso de selección auditado.

En este sentido, de los hechos expuestos ponen de manifiesto las presuntas deficiencias en la supervisión y control en el contrato 347-2017, incumpliendo lo determinado en el Manual de Supervisión e Interventoría v.2 del 24 de noviembre de 2014, numeral 11, en lo que se refiere a las funciones del supervisor en la verificación del cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, así como preceptuado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, y demás normas concordantes.

- En cuanto al numeral 8. MEDIO DE COMUNICACIÓN CON EL ENTE GESTOR, del ANEXO TECNICO No. 1, respecto del elemento técnico de los medios de comunicación, vía correo electrónico del cuatro (4) de abril de 2018, el equipo auditor realizó un cuestionamiento:

“Según consta en el numeral 8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN del Anexo Técnico No. 1 DEFINICIONES TÉCNICAS AJUSTADO, el contratista estaba en la obligación al momento del inicio de los contratos de prestación de servicios objeto de la presente proceso de selección, de aportar 14 tabletas digitales y la entidad 43, de igual forma debió aportar el correspondiente plan de datos para uso específico de sus coordinadores, supervisores motorizados, técnicos de mantenimiento operativo, con las características establecidas en el presente numeral, así como internet mínimo de 8 GB. Se le solicita a la entidad informar la distribución de estos equipos para la ejecución del contrato por portales y los documentos soporte de los planes de datos utilizados para el efecto.”

Para lo cual el sujeto de control en fecha diez (10) de abril de 2018, manifestó que:

*“...
En relación con las 43 tabletas que debía proveer la entidad, se informa lo siguiente:
- 8 de las tabletas que tenía a cargo la DTBRT, no se encontraban en buenas condiciones y no eran funcionales.
- Se solicitó diagnóstico de 10 tabletas a la Dirección de TICs, mediante memorando interno 2017IE11531. La conclusión de la dependencia, remitida mediante memorando interno 2017IE12726, indica que las tabletas no eran apropiadas para el desarrollo de las actividades que requiere el área de Vehículos de la DTBRT dadas sus características de software.
- Con base en lo anterior, se entregaron las 18 tabletas a la Dirección Corporativa para que dispusiera de ellas. Esta entrega se realizó a través del memorando interno 2017IE13055.
- En relación con las 25 tabletas restantes, estas provenían del contrato de Interventoría pasado (CTO-144 de 2016), pero nunca fueron entregadas a TRANSMILENIO S.A., debido a que el contratista no contaba con los equipos y finalmente asumió el pago de los mismos durante el proceso de liquidación del contrato
Por lo anterior, fue necesario solicitar a cada una de las empresas contratistas de la actual Fuerza Operativa, la cancelación de los planes de datos que debían aportar y que debían*

operar con las tabletas a proveer por parte de TRANSMILENIO S.A. Esta solicitud se realizó a través del Oficio con radicado No. 2017EE21926.

Ahora bien, en relación con las 14 tabletas que debían aportar contractualmente las empresas a cargo de los contratos 347 de 2017 y 348 de 2017, fue necesario distribuirlas en las diferentes zonas de operación del Sistema, mediante un acta que se realizó con cada una de las empresas contratistas de la Fuerza Operativa. Cada una de estas actas, se remitió a la Dirección Corporativa para que fuera anexada a los contratos de comodato. Para las diferentes zonas se distribuyeron así: AMERICAS –CTO 347-17, se asignaron 2 tabletas, 1 para patio masivo capital- Brasil, 1 para patio este es mi bus – Tintal. (...). ”

En concordancia con lo anterior, este equipo auditor, solicita el cuatro de abril de 2018, al sujeto de control, que adjuntara los soportes en medio magnético respecto de los contratos de comodato suscritos con el contratista adjudicatario del presente proceso de selección denominado CONSORCIO SIGMA TM, en el marco del contrato 347-2017, para la utilización de los equipos personales de telecomunicaciones y / o tecnología de la información, conforme lo establece la obligación 24 de los ESTUDIOS PREVIOS -3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES: G) OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. Para tal efecto, la Empresa, el diez de abril de 2018, vía correo electrónico institucional remite copia en medio digital del contrato de comodato suscrito (Carpeta “19”, documento “Contrato Comodato 347”).

Se evidenció, que con la suscripción de un contrato de comodato o préstamo de uso para la entrega de los medios de comunicación por parte del sujeto de control, no se da cumplimiento a los requisitos sustanciales, tales como fecha de suscripción, distribución de estos elementos, ni consagra la fecha de entrega al personal responsable de los equipos designado por el contratista CONSORCIO SIGMA TM, incumpliendo las condiciones mínimas de todo documento en cuanto a su creación y la responsabilidad en la custodia de estos elementos por parte del contratista, en el marco del contrato de prestación de servicios No. 347 del 2017.

Ahora bien, en cuanto a las tabletas digitales, se observó en el presente numeral que debían ser aportados por TRANSMILENIO S.A., la cantidad de 43 elementos y por parte del contratista 14, para la ejecución de los contratos de prestación de servicios objeto del presente proceso de selección TMSA-LP-003-2017, según consta en el Anexo Técnico No. 1.

Se evidenció en el modificadorio No.1 , suscrito el día 13 de marzo de 2018, como soporte para la inclusión de la cláusula quinta valor del párrafo, la posibilidad del reajuste y/ revisión de las condiciones técnicas del contrato, con el soporte del seguimiento financiero, realizado por el supervisor del contrato, se incluyó el costo mensual de compra diferido a 9 meses de 6 tabletas por un valor total de

\$8.220.000 y plan de datos con un canon mensual de \$760.000 , cuando lo que se requiere son solo 6 equipos y se aportaron dos según respuesta de TMSA S.A., a esto se suma el incumplimiento por parte de esta Empresa, en la entrega de los equipos para el normal desarrollo del contrato, quedando en cabeza del contratista toda la responsabilidad de aportar la totalidad de los equipos para la operatividad técnica y administrativa del presente portal, con un costo adicional , tal y como se evidencia en la sustentación del modificadorio No. 1 del contrato 347 del 2017.

Así las cosas, se tiene un total de 8 tabletas aportadas por el consorcio SIGMA TM, entregadas 2 y 6 más, objeto de cobro por reajuste, del valor que se encuentra estipulado en el contrato, incluidos para el funcionamiento del área administrativa y técnica del portal, sin que se evidencie en los soportes contractuales el cumplimiento de esta obligación por parte de TRANSMILENIO S.A.

Por tanto, ante la evidencia encontrada, de la existencia de seis tabletas para la ejecución del contrato de prestación de servicios 347 de 2017, en la visita administrativa; sin embargo, con la explicación al requerimiento dado por parte del sujeto de control en fecha 10 de abril, se evidencia, que este no ha cumplido con la entrega de las tabletas, conforme lo establece el ANEXO TECNICO No. 1, según oficio con radicado No. 2017EE21926, pues los elementos son proporcionados por el contratista única y exclusivamente, a esto se le suma que son solo 6 técnicos de mantenimiento de vehículos y no 8, para que se justifique 2 equipos más para la ejecución del contrato referido, tal y como lo sostiene la Empresa, cuando consagra:

“Según consta en la respuesta dada el 10 de abril por parte del sujeto de control, el contratista entrego para el contrato 347-17 PORTAL AMERICAS Y SU ZONA DE INFLUENCIA asignaron 2 tabletas, 1 para patio masivo capital- Brasil, 1 para patio este es mi bus – Tintal. (...)”.

En este sentido, se vulnera presuntamente el deber de planeación en la elaboración de los estudios previos, estudio de mercado y análisis de sector, pues este equipo auditor evidenció su falta de congruencia entre lo consignado en el anexo técnico No.1 del proceso de selección auditado y el análisis de costo realizado por la Empresa y sustentado su mayor cantidad en el modificadorio 1, incumpliendo presuntamente lo establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, Resolución 728 del 24 de noviembre de 2014 y demás normas concordantes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La consecuencia de las incongruencias en los documentos contractuales, puede ocasionar la suscripción de contratos con normas contradictorias, generando el posible riesgo de posibles mayores costos o controversias contractuales.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se presentan argumentaciones que desvirtúen la presente observación, por cuanto se pretende desconocer las condiciones técnicas mínimas plasmadas para cada uno de los contratos de prestación de bienes y servicios, para lo cual los diferentes proponentes participaron en cada zona o portal determinado y sobre cuya evaluación resultaron adjudicatarios en el presente proceso de selección.

Así las cosas, la operatividad de los portales obedece a unas condiciones específicas de contenido técnico, administrativo, financiero y jurídicas, establecidas en el Anexo Técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TECNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO.

No se incluye en ningún aparte del proceso de selección, lo que se entiende por zona de influencia o su utilización, para justificar la utilización de los equipos de trabajo en cabeceras equidistantes entre cada una de las zonas adjudicadas.

Por último, no se menciona ningún argumento por parte del sujeto de control, respecto de la generación de alternativas para la prestación del servicio cuando se presentaba inmovilización de los mismos en el Portal de las Américas, ni frente a lo consignado respecto de las deficiencias materiales en la dotación encontrados en la visita administrativa del 18 de mayo de 2018 en el portal de las Américas.

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

3.2.3.5.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por cuanto se adjudicó la zona del portal de la 80 y su zona de influencia a través de la modificación No. 2 al contrato 347 del 2017 suscrito con el CONSORCIO SIGMA TM, sin la utilización de un proceso de selección que así lo determine, en contra de los principios de selección objetiva y transparencia

En visita administrativa del 18 de mayo de 2018, se informó por parte del delegado de TRANSMIENIO S.A., la inclusión de la operatividad del portal de la 80 por parte del contratista SIGMA TM, como parte integrante del contrato 347 de 2017, debido a la que el contratista JAHV MC GREGOR, decide no prorrogar el contrato en este portal.

Para tal efecto, se solicitó en dicha visita, los soportes que justificaran dicha modificación contractual y se reiteró dicha solicitud por este equipo auditor en correos institucionales del 25 de mayo de 2018, con contestaciones del 28 de mayo y 6 de junio de 2018, donde se adjuntaron los archivos recibidos de la Dirección Técnica de BRT, con la información de la modificación y la adición No. 2 al contrato objeto de auditoria.

En este sentido, se evidenció que mediante memorando 2018EE2750 del 13 de febrero de 2018, se presentó propuesta de adición y prorroga por parte de TRANSMILENIO, al consorcio SIGMA TM, bajo las siguientes condiciones:

- “
- *Incremento salarial 2018, definido por el Gobierno Nacional, del 5.9 %.*
 - *Demás costos con incremento del IPC anual definido por el Gobierno Nacional en la prestación del servicio.*
 - *Los contratos no contemplan dotación adicional, siempre y cuando el término de ejecución no sea mayor a un año.*

Lo anterior, aplica para los puestos de trabajo licitados y adjudicados en la licitación TMSA-LP-03-2017.”

Según consta en el oficio 2018EE4737 del 13-03-2018, el sujeto de control le informa al contratista CONSORCIO SIGMA TM, solicitud adición de personal para el contrato 347 de 2017 PORTAL DE LAS AMERICAS Y SU ZONA DE INFLUENCIA, el perfil requerido:

- “-Supervisor de plataforma: 18 personas.*
- Supervisor de plataforma refuerzos: 6 personas.*
- Coordinador General: 3 Personas.*
- Técnico de mantenimiento de vehículos: 6 personas.*

*Los puestos de trabajo son los estipulados en el documento de estudio de costos y definiciones técnicas Anexo No. 1 de la Licitación TMSA-LP-03-2017, para **Portal Calle 80 y su zona de influencia**.” (Subrayado y en negrilla fuera de texto).*

Este personal se requiere que esté disponible a partir del día 16 de abril del 2018, dicha vinculación se debe ajustar a la oferta económica del contrato en mención, así mismo contemplar la entrega de dotación y servicio de transporte (camioneta de aprox. 6 pasajeros)

Al realizar la adición de este personal la fecha de terminación se modifica, teniendo como nueva fecha de finalización el 10 de mayo de 2018.

La adición y prórroga del contrato tendrá inicio el día 11 de mayo de 2018, para la cual se mantienen las condiciones expuestas en el radicado No. 2018EE2750.”

Mediante alcance al oficio anterior, TRANSMILENIO S.A., expide el oficio 2018EE7072 del 10-04-2018, mediante el cual manifestó que: “una vez revisados los términos de la adición del personal en conjunto con el contratista, la fecha de terminación planteada para el 10 de mayo de 2018 se modifica y la nueva fecha programada hasta agotar recursos del contrato 347-17, tiene fecha de terminación el 9 de mayo de 2018; planteando que la adición y prórroga del contrato tendrá inicio el día 10 de mayo de 2018, para lo cual se mantienen las condiciones expuestas en el radicado 2018EE4737”, solicitando dar contestación por parte del contratista, con el ánimo de iniciar el trámite administrativo respectivo.

En este sentido, el consorcio SIGMA TM, mediante los oficios 2018ER04679 del 15 de febrero de 2018, 2018ER07796 del 14 de marzo de 2018, 2018ER10748 del 11 de abril de 2018, manifestó su aceptación a las condiciones previstas para la adición y prórroga del contrato 347 de 2017 Portal Américas, conforme a las condiciones establecidas en los oficios remitidos por el sujeto de control antes mencionados (2018EE2750 del 13 de febrero de 2018, 2018EE4737 del 13 de marzo de 2018, 2018EE7072 del 10 de abril de 2018).

De igual forma, se tiene que mediante radicado 2018EE2741 del 13 de febrero de 2018, el sujeto de control remite propuesta de adición y prórroga al contrato 341 de 2017, suscrito con la firma JAHV MC GREGOR S.A.S, manifestando lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que el contrato en mención, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la empresa que usted representa, finaliza en abril de 2018 y que la entidad requiere dar continuidad a los servicios prestados de supervisión y control de la operación, es necesario prorrogar y adicionar el contrato 341 de 2017. La adición se elaborará bajo las siguientes condiciones

- *Incremento salarial 2018, definido por el Gobierno Nacional, del 5.9 %.*
- *Demás costos con incremento del IPC anual definido por el Gobierno Nacional en la prestación del servicio.*

- *Los contratos no contemplan dotación adicional, siempre y cuando el término de ejecución no sea mayor a un año.*

Lo anterior, aplica para los puestos de trabajo licitados y adjudicados en la licitación TMSA-LP-03-2017.” (...).”

En este sentido, el 13 de febrero de 2018, el sujeto de control mediante los radicados 2018EE2741 y 2018EE2750, le presentó la misma propuesta de adición y prórroga al consorcio JAHV MC GREGOR (Portal 80) y al CONSORCIO SIGMA TM (Portal Américas), en el marco de los contratos 341 y 347 de 2017 respectivamente, para la operatividad del Portal 80, utilizando las potestades de modificación de los mismos de forma inadecuada e inapropiada y sin la utilización de mecanismos de selección a través de convocatorias públicas que soporten este cambio, pues se alteró el núcleo esencial del objeto del contrato 347 de 2017.

Se evidenció, de la respuesta dada por el contratista JAHV MC GREGOR S.A.S., mediante radicado 2018ER05421 del 22 de febrero de 2018, en respuesta a la propuesta de adición y prórroga al contrato 341 de 2018EE2741, que este no se encontraba interesado en dar continuidad al contrato referido, atendiendo a que según lo manifestó el contratista, el presupuesto dispuesto por la Empresa no se ajustaba a los gastos reales que se requieren para prestar el servicio en las condiciones exigidas contractualmente, razón por la cual incurrió en mayores costos, haciendo no viable la continuidad del mismo, indicando un déficit económico y condiciones de resquebrajamiento graves de la ecuación contractual que compromete la ejecución del contrato antes referido.

El oficio de manifestación expresa de la negativa en la prórroga y adición del contrato 341-2017, proviene de la firma JAHV MC GREGOR, del 22 de febrero de 2018, fue posterior a la aceptación dada por el contratista CONSORCIO SIGMA TM, al mismo trámite administrativo respecto del contrato 347-17, pero con las condiciones propias del contrato 341 de 2017, pues corresponde a la operatividad como se mencionó del Portal de la 80, se sugiere que sin la respuesta del contratista, a quien le fue adjudicado el contrato 341 de 2017, no resultaba procedente en tiempo, modo y lugar acceder a la aprobación del contratista CONSORCIO SIGMA TM, desconociendo la decisión de fondo de JAHV MC GREGOR, evidenciándose la puesta en marcha de un trámite administrativo anticipado y sin el cumplimiento de los requisitos legales, más aún si se tiene en cuenta como antecedente que en la misma del 13 de febrero de 2018, mediante los radicados 2018EE2741 y 2018EE2750, el sujeto de control, presentó simultáneamente la misma propuesta de adición y prórroga a los contratistas JAHV MC GREGOR (Portal 80) y al CONSORCIO SIGMA TM (Portal Américas)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

en el marco de los contratos 341 y 347 de 2017 respectivamente, para la operatividad del Portal 80, sin la utilización de los mecanismos de selección objetiva del contratista y desdibujando el objeto de cada uno de estos contratos de prestación de bienes y servicios producto de la licitación TMSA-LP-003-2017.

Analizado el otro si modificatorio No. 2. al contrato 347 de 2017, del 16 de abril de 2018, en el marco de las condiciones esbozadas por la Empresa y aceptadas por el contratista CONSORCIO SIGMA TM; evidenciando en las consideraciones finales del documento que obedece a las determinaciones provenientes de la Dirección Técnica de BRT respecto de la invitación para adicionar y prorrogar el contrato auditado, correspondiente a los meses de febrero (2018EE2750), marzo (2018EE4737), abril (2018EE7072) y la correspondiente confirmación aceptando esta modificación con los oficios 2018ER4679, 2018ER7796 y 2018ER10748, lo cual corresponde según lo manifiesta este sujeto de control, a los puestos de trabajo del documento de estudio de costos y definiciones técnicas anexo No. 1 de la licitación TMSA-LP-03-2017, para el **Portal de la calle 80**, que en nada hace relación a las condiciones técnicas del contrato 347-17 propios del **Portal de las Américas**, pues hace relación a la dinámica contractual del contrato 341-17 y en este sentido ante la negativa de continuar con la prórroga y adición de este contrato por parte de JAHV MC GREGOR, debió someterse a los procesos de convocatoria pública que por ley correspondan, por cuanto se modificó en su totalidad el objeto de los contratos de prestación de bienes y servicios provenientes de la licitación pública No. 003-2017, el cual se constituye en el núcleo estructural de los mismos, y no podía ser sujeto de modificación ya que se convertiría en otro negocio jurídico, al cambiar su esencia, de un portal a otro.

Como se observa, en el presente caso al no existir prórroga del contrato 341 de 2017 por con la aceptación de la firma JAHV MC GREGOR, no puede el sujeto de control incluir condiciones técnicas de este, al contrato 347 de 2017, para justificar su adición y prórroga, alterando su esencia, el objeto del contrato, las condiciones de la oferta económica y la integralidad de los documentos que forman parte del proceso de selección TMSA-LP-003-2017.

Se evidenció que se transformó elementos estructurantes esenciales del contrato 347 de 2017, vulnerándose presuntamente el interés jurídico tutelado como lo es el principio de legalidad en la contratación administrativa, así como los demás, tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, tal como lo precisa el artículo 209 de la Constitución política de Colombia de 1991, incumpliendo lo establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015, Resolución 728 del 24 de Noviembre de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2014, expedida por TRANSMILENIO S.A., por medio de la cual se actualiza el manual de procedimientos, tales como manual de contratación, supervisión e interventoría, desconociendo la esencia misma de los contratos de prestación de servicios 341 y 347 de 2017, en si considerados.

Lo anteriormente expuesto, evidencia presuntamente la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Decreto 1510 de 2013, Decreto 1082 de 2015, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002. De igual forma, se evidencia presuntamente la incidencia penal al violentar el principio de legalidad propio de la función administrativa.

Conforme a lo descrito en los párrafos anteriores, se configura una observación administrativa con presunta disciplinaria y penal por cuanto se adjudicó la zona del portal de la 80, con su área de influencia a través de la modificación No. 2, al contrato 347 de 2017, suscrito con el CONSORCIO SIGMA TM, sin la utilización de un proceso de selección que así lo determine, en contra de los principios de selección objetiva y transparencia.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que se pretende justificar la modificación contractual No. 2 del contrato 347-2017, manifestando que el servicio, el sistema, los perfiles, son los mismos, respecto de lo consignado en el contrato 341 de 2017, en el entendido que dentro del proceso licitatorio, estos hacen parte de un esquema único y cuentan con las mismas especificaciones técnicas, cuando lo que pretende la entidad es desconocer que se modificó los objetos contractuales, la esencia de los mismos, las condiciones de las ofertas económicas de los contratistas JAHV MC GREGOR S.A. Y CONSORCIO SIGMA TM, al igual que la integridad de los documentos que forman parte del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, vulnerando presuntamente el principio de legalidad, planeación, transparencia y selección

objetiva propios de la contratación administrativa, sin adelantar el proceso de selección y/o convocatoria pública correspondiente.

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

3.2.3.5.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el CONSORCIO SIGMA TM, con la aceptación de TRANSMILENIO S.A., contrató el servicio de transporte con una persona jurídica que no está habilitada, uso de vehículos de mayor edad y uso de extractos de contrato que no incluyen a los funcionarios para los que fue contratado el servicio por TRANSMILENIO S.A.

En cuanto al numeral 9. SERVICIO DE TRANSPORTE, del ANEXO TECNICO No. 1- ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO, sostiene que:

“(…) Este servicio corresponde a los siete días a la semana para desplazar al equipo de trabajo desde el lugar de su residencia al lugar del puesto de trabajo para aquel personal que realiza el primer turno (apertura de operación). Así mismo, el contratista garantizará el desplazamiento del puesto de trabajo a su residencia a las personas que realizan último turno (cierre de operación)”.

Se tiene de igual forma, en el ANEXO No. 4 ESTUDIO DE MERCADO NUMERAL 4. SERVICIO DE TRANSPORTE, que para analizar el presupuesto de este ítem, se proyectaron el promedio de los valores del servicio de un estudio de mercado realizado por la Empresa para el año 2016 y el año 2017 incluido el IPC. Los proveedores consultados fueron: Nuevo Rumbo LTDA, Viatur S.A.S y COTRAESTUR S.A. El(los) contratista(s) podrán adquirir los proveedores, productos y/o planes de su interés, en promediando el uso es de 5 horas nocturnas por día.

Ya en este contexto, procede el equipo auditor mediante el requerimiento del cuatro de abril de 2018, a solicitar al sujeto de control, que adjuntara en medio magnético las planillas o el mecanismo utilizado por la Empresa, para ejercer el control en la prestación del servicio de transporte del personal asignado al proyecto, para el Portal de las Américas y su área de influencia, con la identificación técnica de los vehículos ofertados, de acuerdo con las

especificaciones establecidas en el anexo No 1., del presente proceso de selección, en el marco del contrato de prestación de servicios No. 347 de 2017.

La Empresa el 10 de abril de 2018, manifestó que: “los soportes de identificación técnica de los vehículos del contrato 347-17 se adjuntan en medio digital. (Carpeta “15”) y que la verificación de la llegada del personal por medio de un reporte verbal que realiza el Centro de Control, en la hora de apertura (3:30 am o 4:30 am), según corresponda.”

En este sentido, se extrae de la información proporcionada por el sujeto de control, el contrato de prestación de servicios de coordinación de transporte No. 002-2017, suscrito el día 18 de agosto de 2017, entre el contratista SIGMA TM y MULTISERVICIOS RIVERA S.A.S, subcontratista - tercero prestador del servicio de transporte, el cual presenta las siguientes características generales:

CUADRO 50
CONDICIONES GENERALES CONTRATO No. 002 de 2017

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE COORDINACIÓN DE TRANSPORTE No. 002-2017	
CONTRATISTA	MULTISERVICIOS RIVERA S.A.S, cuyo representante legal es el señor CARLOS ALFREDO RIVERA
VALOR:	\$3.800.000 mes vencido por un vehículo tipo microbús con capacidad para 16 pasajeros MODELO 2014 o \$3.000.000 mes vencido por vehículo de menor con capacidad de 6 pasajeros
PLAZO:	9 MESES
FECHA DE SUSCRIPCION	18 DE AGOSTO DE 2017
FECHA DE INICIO	22 DE AGOSTO DE 2017
FECHA TERMINACION	21 DE MAYO DE 2018
LUGAR DE EJECUCIÓN	Zona 4 Portal Américas de Transmilenio con su zona de influencia
OBJETO:	EL CONTRATISTA se compromete para con el CONTRATANTES con el fin de suministrar el servicio de transporte todos los siete días de la semana para desplazar al equipo de trabajo del PORTAL DE LAS AMERICAS DE TRANSMILENIO Y SU ZONA DE INFLUENCIA AMPARADO EN EL CONTRATO No. 347 suscrito entre TRANSMILENIO S.A. Y CONSORCIO SIGMA TM, desde el lugar del puesto de trabajo para aquel personal que realiza el primer turno (Apertura de operación). Así mismo, garantizar el desplazamiento del puesto de trabajo a su residencial a las personas que realizan último turno (Cierre de operación).
ESPECIFICACIONES TÉCNICAS	-DOS VEHICULOS TIPO MICROBUS CAPACIDAD MINIMA PARA 16 PASAJEROS – MODELO 2014 PLACAS PÚBLICAS. - SI SE REDUCE EL PERSONAL ASIGANDO EN DICHA RUTA, SE SUSTITUYE POR UNO DE MENOR CAPACIDAD PARA 6 PASAJEROS.
IDENTIFICACION DE LOS VEHICULOS	1. PRIMER VEHICULO - PLACA: TTZ-704 - MARCA: JINBEI - MODELO: 2013 - LINEA: SY6548J1S3BH - CLASE: MICROBUS - COMBUSTIBLE: DIESEL. - MODALIDAD: ESPECIAL - CAPACIDAD DE PASAJEROS : 19 - TARJETA DE OPERACIÓN No. 34119 (VIGENCIA DESDE 26-03-2017 HASTA 21-02-2019). - Certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes No. 31509766 - Póliza de Responsabilidad Civil Contractual No. 2066400 y Extracontractual No. 2066519 expedidas por seguros la equidad. - Certificado del seguro obligatorio SOAT, expedido por seguros del estado.

Fuente: Expediente Contrato de prestación de bienes y servicios No. 347-2017

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Con relación al subcontrato celebrado entre el titular del Contrato TM-347-17 - Consorcio SIGMA TM y MULTISERVICIOS RIVERA S.A.S., este último ejecutará los servicios de transporte, para el personal vinculado a SIGMA TM, en los horarios de apertura y cierre de las estaciones de la cuenca del Portal Américas, acorde con la cláusula primera del contrato 002-2017, OBJETO: *“EL CONTRATISTA se compromete para con el CONTRATANTE con el fin de suministrar el servicio de transporte todos los siete días de la semana para desplazar al equipo de trabajo del PORTAL DE LAS AMERICAS DE TRANSMILENIO Y SU ZONA DE INFLUENCIA AMPARADO EN EL CONTRATO No. 347 suscrito entre TRANSMILENIO S.A. Y CONSORCIO SIGMA TM, desde el lugar del puesto de trabajo para aquel personal que realiza el primer turno (Apertura de operación). Así mismo, garantizar el desplazamiento del puesto de trabajo a su residencial a las personas que realizan último turno (Cierre de operación).”*

Ahora bien, con la información proporcionada por la Empresa, se compara con lo consagrado en el ANEXO No. 4 NUMERAL 4. SERVICIO DE TRANSPORTE del proceso de licitación pública TMSA-LP-003-2017, donde la Empresa establece para este ítem, correspondiente a 6 pasajeros, un valor mensual de \$4.500.000, para un valor total del contrato por los 9 meses de \$81.000.000 y para el servicio de camionetas 12 pasajeros, un valor mensual de \$6.375.000, para un valor total del contrato de \$114.750.000, consagrando este sujeto de control, que fue producto del promedio de los valores del servicio de un estudio de mercado realizado por la Empresa para el año 2017 y el año 2016 incluido el IPC y que los proveedores consultados fueron: Nuevo Rumbo LTDA., Viatur S.A.S y COTRAESTUR S.A., correspondiente al uso de 5 horas nocturnas por día, durante la ejecución del contrato.

Al analizar la información respecto de ese servicio, de acuerdo a la información provenientes de la propuesta económica presentada por el consorcio SIGMA TM para la zona 4, donde consagra la prestación de este en camionetas de 6 y/o 12 pasajeros, por un valor total de dos vehículos por el plazo de 9 meses del contrato 347 de 2017, en la suma de \$75.029.838, es decir cada camioneta independiente si se trata de 6 o 12 pasajeros, equivale a la suma de \$4.168.3249.

En relación con lo anterior, según el contrato de transporte 002 de 2017, suscrito con la empresa MULTISERVICIOS S.A.S., la prestación de este servicio destinada a 16 pasajeros presenta un valor mensual de \$3.800.000, para cada camioneta, siendo dos para este portal (Américas) equivale a \$68.400.000. En este sentido cuando se trata de camionetas con capacidad de seis pasajeros, cada uno vale \$3.000.000, atendiendo que se trata de dos vehículos, el contrato equivaldría a \$54.000.000 - (CLAUSULA SEGUNDA DEL CONTRATO DE TRANSPORTE 002 de 2017).

Cuando se verifica la información proporcionada, no le logra establecer el valor del transporte, de donde proviene, por cuanto se suscribe por el contratista CONSORCIO SIGMA TM, contrato de transporte con la empresa MULTISERVICIOS RIVERA S.A.S, por un valor de \$3.800.000, mes vencido por un vehículo tipo microbús con capacidad para 16 pasajeros modelo 2014 o \$3.000.000, mes vencido por vehículo de menor con capacidad de 6 pasajeros, cuyo valor se encuentra por debajo de los precios establecidos por la Empresa, como proyección para la prestación de este servicio y no concuerda con la planteado en la oferta económica por parte de SIGMA TM, que son superiores a lo efectivamente contratado a través de la intermediación suscrita con la sociedad MULTISERVICIOS S.A.S., con la cual se suscribe el contrato 002 de 2017, lo que demuestra en primer lugar que los valores contenidos en el estudio de mercado no concuerdan con la real prestación de este servicio y presenta valores mayores que inciden en la determinación del presupuesto por parte de TRANSMILENIO S.A. y que al adjudicar el Portal de las Américas y la suscripción del contrato No. 347 de 2017, se aceptan valores superiores para la prestación de este servicio a lo efectivamente contratado por este proponente con la empresa MULTISERVICIOS S.A.S.

A esto se suma, que el mecanismo utilizado por el sujeto de control para verificar la prestación de este servicio, no se encuentra debidamente soportado, a través de la utilización de mecanismos documentales de control, que permitan a este equipo auditor evidenciar la prestación efectiva y oportuna de este servicio.

Al revisar en las bases de datos 1, del Ministerio de Transportes, se encuentra que la Empresa MULTISERVICIOS RIVERA S.A.S., no se encuentra habilitada como prestadora de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, además, el hecho que no haya suscrito un contrato de transporte, está en contravía de lo establecido en el Decreto 431 de 2017, *“Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1079 de 2015, en relación con la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, y se dictan otras disposiciones”*, parágrafo 1, del Artículo 2.2.1.6.4 el cual estipula *“La prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial se realizará previa la suscripción de un contrato entre la empresa de transporte habilitada para esta modalidad y la persona natural o jurídica contratante que requiera el servicio...”*

En el mismo sentido, se contraviene el Artículo 2.2.1.6.3.1 que establece *“Contratación. El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial solo podrá contratarse con empresas de transporte legalmente constituidas y debidamente habilitadas para esta modalidad; en ningún caso se podrá prestar sin la celebración del respectivo contrato de transporte suscrito entre la empresa de transporte habilitada para esta modalidad y la persona natural o jurídica contratante que requiera el servicio...”* (Subrayado fuera de texto).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Es de anotar que esta normatividad define el contrato para transporte empresarial, como el *“El que se celebra entre el representante legal de una empresa o entidad, para el desplazamiento de sus funcionarios, empleados o contratistas, y una empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial debidamente habilitada para esta modalidad, cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte de los funcionarios, empleados o contratistas de la contratante, desde la residencia o lugar de habitación hasta el lugar en el cual deban realizar la labor, incluyendo traslados a lugares no previstos en los recorridos diarios, de acuerdo con los términos y la remuneración pactada entre las partes”* definición que no se ajusta a las necesidades de Transporte de personal del CONSORCIO SIGMA TM, adjudicatario dentro del proceso de selección TMSA-LP-003-2017, cuyo aval lo presenta TRANSMILENIO, sin la observancia de la reglamentación que existe sobre la materia y que impide la suscripción de un contrato para la prestación del servicio de transporte con una empresa que no se encuentre debidamente habilitada para la prestación del servicio.

Para este portal, según el anexo técnico No. 1 y el pliego de condiciones, se requiere la prestación del servicio con 2 vehículos y los datos que adjunto el sujeto de control en fecha 10 de abril de 2018, mediante correo electrónico institucional, es de uno solo, sin existir forma de constatación pues no existen las planillas o soporte alguno de la ejecución de los recorridos en el portal objeto de auditoría.

En cuanto a las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual se encuentran vencidas, pues aparece la vigencia desde 17 de septiembre de 2016 hasta 17 de septiembre de 2017, y una vigencia desde el 29 de enero de 2017 hasta el 28 de enero de 2018, respectivamente.

En complemento a lo anterior, el 21 de mayo de 2018, realizó revisión de los vehículos que prestan el servicio, confrontando la información de dos microbuses, de capacidad para 19 pasajeros, identificados con las placas TTZ-704, modelo 2013 y WLN-149, modelo 2015.

En la solicitud de la información de los dos vehículos asignados al Portal de las Américas, proporcionada por la Empresa el 10 de abril de 2018, solo aparecía el vehículo de placas TTZ-704, microbús, con capacidad de 19 pasajeros, afiliado a la empresa de servicio especial y de carga, modelo 2013, sin que se soporte la existencia de otro vehículo que presta el servicio.

En este aspecto, el vehículo identificado con las placas TTZ-704, no cumple con lo exigido en el contrato de transporte No. 002 de 2017, pues el año del modelo está limitado a 2014 y placas públicas, como se indica en la cláusula segunda del mencionado documento.

Ahora bien, el documento expedido para el vehículo de placas TTZ-704 denominado “*Formato Único de Extracto del Contrato del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial*” No. 425065703201843762126, no presenta información que indique que se puedan transportar a funcionarios y/o contratistas de TRANSMILENIO S.A., contraviniendo en este caso lo establecido en el Decreto 431 de 2017, Artículo 8, en lo relacionado con el extracto del contrato.

Las anteriores situaciones se presentan por presunta falta de supervisión y control de los supervisores del contrato de prestación de servicios No. 347-17, si a eso se suma, que no se evidencia con pruebas documentales, como la existencia de planillas y/o cualquier otro mecanismo para la verificación de la prestación del servicio, pues según respuesta del sujeto de control esta ópera de voz que realiza el Centro de Control, en la hora de apertura o cierre del portal, según corresponda, sin que se evidencia por este equipo auditor prueba alguna que así lo demuestre y que permita inferir el seguimiento oportuno por parte del sujeto de control de la prestación de este servicio.

Estos hechos pueden ocasionar un incremento en la accidentalidad por el uso de vehículos con mayor edad, posibles infracciones de tránsito y/o transporte por no cumplir con lo establecido en la normatividad vigente, con la posible afectación del servicio que busca satisfacer a través de la contratación, por lo tanto se vulneran presuntamente los principios de transparencia y selección objetiva del contratista, consagrados en la ley 80 de 1993.

Por lo anterior y dada la observación hecha sobre los citados contratos, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a lo normado en los literales d) y e) del artículo 2º así como los literales e) y j) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993. Así mismo, se vulneraría presuntamente la Ley 734 del 2002 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se adjuntan argumentaciones que desvirtúen la observación, ni que justifiquen por que los valores contenidos en el estudio de mercado, no concuerdan con la real prestación de este servicio y presenta valores mayores que inciden en la determinación del presupuesto por parte de TRANSMILENIO S.A. comparado con lo efectivamente contratado por este proponente con la empresa

MULTISERVICIOS S.A.S., bajo la supervisión y vigilancia de la entidad contratante.

De igual forma, durante la presente auditoría no fueron aportados los documentos soporte que permitirán evidenciar el control en la prestación de este servicio, este grupo auditor al cuestionar el mecanismo de control, no tuvo conocimiento respecto de los registros magnéticos de cada reporte realizado por el Centro de Control, por lo tanto no fueron objeto de evaluación alguna.

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

3.2.3.5.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, porque TRANSMILENIO S.A., durante la etapa de planeación de la licitación pública TMSA-LP-003-2017 asignó un porcentaje del A.I.U. para la adjudicación de la zona 4 Portal de las Américas, sin el estudio de costos que así lo determine, respecto del contrato de prestación de servicios No. 347 del 2017, sin que existan documentos soportes del cálculo de este porcentaje, generando un sobrecosto en el presupuesto asignado a este portal, por un valor de \$210.141.406.

De acuerdo con el artículo 32 y el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y en virtud del principio de la autonomía de la voluntad en los contratos estatales permite incluir cláusulas o estipulaciones acordadas entre las partes, siempre y cuando las mismas no vayan en contravía de la Constitución, la ley, orden público, principios y finalidades de la reglamentación en contratación estatal.

Dentro de las cláusulas o estipulaciones que pueden suscribir las partes en los contratos estatales en aplicación del principio de la autonomía de la voluntad, se encuentra la cláusula de Administración, Imprevistos y Utilidad, en adelante, AIU.²¹, que en la doctrina se ha entendido, corresponde al componente del valor del contrato, referido a gastos de administración (a), imprevistos (i) y utilidades (u), donde: “administración: comprende los gastos para la operación del contrato, tales como los de disponibilidad de la organización del contratista,; imprevistos: el valor destinado a cubrir los gastos

²¹ APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL AIU. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas. Agosto 28 de 2009. Página 295.

que se presenten durante la ejecución del contrato por los riesgos en que se incurre por el contratista y utilidad: la ganancia que espera recibir el contratista”²²

En este sentido, se ha considerado que la práctica, en el ejercicio profesional de la ingeniería civil (servicios de construcción, interventoría, diseño y consultoría) y más específicamente el sector de la construcción, la aplicación del A.I.U., con el respectivo cálculo o estimación de los costos, siendo estos: Administración, porcentaje de imprevistos y el margen de utilidad en aras de determinar la viabilidad técnica, contable, financiera y la factibilidad económica de los proyectos a ejecutar, de acuerdo al riesgo previamente planificado por la Empresa contratante, atendiendo a las condiciones generales del contrato y las diferentes eventualidades que se presenten en el desarrollo y ejecución del mismo.

Ahora bien, según la revista Construdata, para la determinación del A.I.U., en los contratos de obra, establece que²³:

“Una vez terminado el presupuesto de Gastos Generales se inicia el estudio del A.I.U., una cifra porcentual que se le agrega a cada actividad en las obras por precios unitarios o globales fijos para cobrar los costos de Administración (los Gastos Generales), los Imprevistos que puedan presentarse y, finalmente, la Utilidad que espera obtener el constructor por su trabajo.

El A.I.U. es un elemento fundamental dentro de los criterios de adjudicación de licitaciones, que las entidades contratantes revisan cuidadosamente para comparar entre sí las diferentes propuestas y calibrar la seriedad de los presupuestos, el grado de incertidumbre que los proponentes ven en la obra y la economía que pueden lograr ante diferentes aspiraciones de utilidades por parte de los mismos.

Tal como sucede con los Gastos Generales, la determinación del A.I.U. siempre está a cargo de los niveles directivos de la empresa porque en ella confluyen innumerables consideraciones de carácter eminentemente subjetivo, que por ello dependen de la experiencia de quien las determina.”(Subrayado fuera de texto).

Se concluye que corresponde al contratante la determinación del AIU, a través del estudio de costos para determinar los porcentajes que lo constituyen y su relación con las actividades de obra, de acuerdo al proyecto a ejecutar de esta categoría.

El equipo auditor evidenció la trazabilidad historia del tema del A.I.U. para las vigencias anteriores, su aplicabilidad para la vigencia 2017, en cuanto a la

²² Concepto No. 017713, del 24-03-2012. Dr. **LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES**. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial- Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²³ **Construdata** es la unidad de negocio de Legis S.A. con información especializada en el sector de la construcción. ([www. Construdata.com](http://www.Construdata.com)).

licitación pública TMSA-LP-003-2017 y el contrato de prestación de servicios No. 347-2017.

Así las cosas, el equipo auditor asignado para la Auditoria de Regularidad PAD 2017, con el fin de establecer cuáles fueron los factores que tuvo en cuenta TRANSMILENIO S.A. para determinar como porcentaje de referencia un A.I.U del 16%, mediante el oficio radicado, bajo el No. 2017ER4648 el 21 de febrero de 2017, se solicitó: *“15. Informar con base en que parámetros determinó TRANSMILENIO S.A., el A.I.U del 16% que se registra en el numeral 6. Presupuesto por Portal del Anexo 1 Estudio de Costos y Definiciones Técnicas.”*

La Empresa mediante el oficio No 2017EE3261 de marzo primero de 2017, da respuesta en los siguientes términos:

*“El AIU es un factor que se incorpora en los estudios de costos y definiciones de este proceso de contratación desde el año 2011. **La licitación pública LP 01 de 2016 usó como referencia el mismo AIU de licitaciones análogas realizadas entre 2011 y 2015.***

El AIU contempla los costos indirectos necesarios para el desarrollo y funcionamiento permanente del proyecto a contratar, así como los costos asociados a imprevistos que pueda generar el desarrollo del contrato. El AIU se determina según la naturaleza del contrato a ejecutar, por lo que no existe regulación específica de tarifas generales para este rubro. Teniendo en cuenta lo anterior, en particular lo relacionado a la no existencia de normatividad sobre el cálculo de AIU, TRANSMILENIO S.A., definió el AIU teniendo como antecedente los costos de AIU estipulados en los procesos de contratación que se llevaron a cabo en años anteriores, con objetos similares.” (Subrayado fuera de texto).

La Empresa informó que el porcentaje de A.I.U utilizado en la licitación pública LP TMSA-01-2016, fue el mismo que se usó en los procesos licitatorios realizados entre los años 2011 y 2015. Mediante el oficio radicado bajo el No. 2017ER6830 el 10 de marzo de 2017, se solicitó:

“... entregar en medio magnético los documentos que soportan el cálculo del AIU del 16% en los procesos licitatorios entre el 2011 y el 2015, es decir “los procesos de contratación que se llevaron a cabo en años anteriores, con objetos similares...””

La Empresa mediante el oficio No 2017EE4210 de marzo quince (15) de 2017, al respecto informa:

“Para cada licitación, TRANSMILENIO S.A. estimó y definió un porcentaje de AIU máximo en las ofertas económicas de los proponentes, de acuerdo con la realidad del mercado, así como la estructura organizacional y financiera de cada proponente, estos ofertaban el valor

máximo o menores porcentajes de AIU. La siguiente tabla muestra **los porcentajes de AIU máximos empleados en cada proceso licitatorio.**”

CUADRO 51
ANTECEDENTES DE AIU EN PROCESOS LICITATORIOS

PROCESO LICITATORIO	AIU DEFINIDO
LP-03-2012	20%
LP-07-2012	20%
LP-01-2014	16%
LP-02-2015	16%

Fuente: Secop – Auditoría de Regularidad PAD 2017

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

“Los documentos técnicos que soportaron dichos procesos licitatorios no contienen soportes que detallen los factores, variables o criterios contemplados para el cálculo y definición de los porcentajes máximos de AIU.” (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, en los antecedentes administrativos, de la Auditoría de Regularidad PAD 2017, se revisaron los documentos precontractuales de la licitación pública TMSA-LP-001-2016 y se solicitó información a la Empresa, producto de lo cual se evidenció que se presentaron deficiencias en la definición del porcentaje del AIU, durante la etapa de planeación del proceso licitatorio, por cuanto la Empresa no cuenta con los soportes que sirvan de consulta y de trazabilidad para verificar cuáles fueron los factores que se contemplaron para el cálculo de un A.I.U de referencia del 16% y que a la vez sirva como sustento en la etapa de planeación de los diferentes procesos licitatorios que apertura la Empresa, con lo cual presuntamente se transgredió lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 de 2013 y el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de del 2015.

De otro lado, TRANSMILENIO S.A., utilizó como referencia para la licitación pública TMSA-LP-001-2016, el mismo A.I.U. de licitaciones análogas realizadas entre el 2011 y 2015, según se desprendió del análisis de los oficios radicados bajo el No. 2017ER14548 el 23 de mayo de 2017 y la contestación mediante el oficio No. 2017EE8737, concluyéndose los siguientes aspectos relevantes en la auditoría de regularidad PAD 2017, para tener en cuenta en el presente análisis, así:

“

- ✓ Que se informe que: “La licitación pública LP 01 de 2016 usó como referencia el mismo AIU de licitaciones análogas realizadas entre 2011 y 2015.”, toda vez que:
- ✓ En las Licitaciones Públicas No. 01 de 2009 y No. 02 de 2011 “no se consideró pedir el detalle de los valores de AIU dentro de la oferta económica de los proponentes y por

esta razón no se cuenta con información.”, de acuerdo a lo informado por la Dirección Técnica de BRT de junio 5 de 2017.

✓ *En las Licitaciones Públicas No. 3 y No. 7 del 2012, la Entidad no definió un A.I.U de referencia y por otra los proponentes tenían que informar el valor del Contrato sin IVA, el valor del IVA y el valor total del Contrato, es decir, no estaban obligados a comunicar el A.I.U.*

✓ *Que en la Licitación Pública LP-01-2014, el A.I.U ofertado por los proponentes fue menor al 16% y la Entidad no entró a revisar y evaluar los precios del mercado de los factores que componen el A.I.U que permitieron que se presentara esta situación.*

✓ *A pesar que los porcentajes del A.I.U presentado por los oferentes en la Licitación Pública LP-01-2014, estaban en un rango entre el 4% y el 11, 8 %, es decir, por debajo del 16%, la Entidad no entró a revisar y evaluar los precios del mercado de los factores que componen el A.I.U que permitieron que se presentara esta situación. Adicionalmente, dejaron el mismo porcentaje de referencia para la Licitación Pública LP-02-2015.*

✓ *Para la Licitación Pública LP-01-2016, volvieron a utilizar un A.I.U de referencia del 16%, desconociendo que en la Licitación Pública LP-02-2015, cinco de los seis proponentes, superaron el 16% del A.I.U establecido.”*

Por otra parte, se solicitó a la Empresa explicaciones por las cuales el A.I.U de las licitaciones públicas del 2014 y 2015, disminuyó en un 4% con respecto a las licitaciones del 2012. Por tal motivo, mediante el oficio radicado bajo el No. 2017ER14548 el 23 de mayo de 2017, se solicitó: “3. *Informar los motivos por los cuales el porcentaje del A.I.U del 16% definido para las Licitaciones Públicas LP-01-2014, LP-02-2015 y LP-01-2016, está un 4% por debajo del porcentaje definido para las Licitaciones Públicas LP-03-2012 y LP-07-2012, que se estableció en un 20%.*”

La Empresa, mediante el oficio No 2017EE8737 de mayo 30 de 2017, dio respuesta en los siguientes términos:

*“Para cada licitación, TRANSMILENIO S.A., S.A. **estimó y definió un porcentaje de AIU de referencia** acorde con los cálculos considerados en la definición del presupuesto. En las ofertas económicas de los proponentes, de acuerdo con la realidad del mercado, así como la estructura organizacional y financiera de cada proponente, estos ofertaban el valor referente o porcentajes de AIU diferentes según sus análisis de costos. La siguiente tabla muestra los porcentajes de AIU referentes empleados en cada proceso licitatorio”. (Negrilla fuera de texto).*

.....Al respecto, debe señalarse que el criterio de selección en estos procesos está orientado a seleccionar las ofertas con mayor calidad y que estén dentro del presupuesto asignado por TRANSMILENIO S.A., S.A., para cada proceso.”

Lo que informa la Empresa: “Para cada licitación, TRANSMILENIO S.A., **estimó y definió un porcentaje de AIU de referencia**”, no responde la inquietud planteada por este órgano de control, según se concluye de la Auditoría de Regularidad PAD 2017 y por tanto se configuró el hallazgo 2.2.3.1.4. **ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA PORQUE TRANSMILENIO S.A., DURANTE LA ETAPA DE PLANEACIÓN DE LA LICITACIÓN PÚBLICA TMSA-01-2016, NO REALIZÓ UN ESTUDIO Y ANÁLISIS PARA DEFINIR EL PORCENTAJE DEL A.I.U PARA LA LICITACIÓN PÚBLICA LP-01-2016 Y ESTABLECIÓ UN A.I.U DE REFERENCIA DEL 16% TOMADO DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS LP-01-2014 Y LP-02-2015, SIN QUE EXISTAN DOCUMENTOS SOPORTES DEL CÁLCULO DE ESTE PORCENTAJE EN DICHS PROCESOS LICITATORIOS**, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 del 17 de julio de 2013, “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública” y el Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”:

Con la trazabilidad histórica de la estipulación contractual referente al AIU, proveniente de la Auditoría de Regularidad PAD 2017, se solicitó para la presente auditoría de regularidad, el día 19 de abril de 2018, en medio magnético copia de los oficios objeto de análisis 2017ER4648 del 21 de febrero de 2017, 2017EE3261 del 01 de marzo de 2017, 2017ER6830 del 10 de marzo de 2017, 2017EE4210 del 15 de marzo de 2017, 2017ER14548 del 23 de mayo de 2017 y 2017EE8737 del 30 de mayo de 2017, para confrontar la información evidenciada por el anterior equipo auditor, los cuales fueron adjuntados por la empresa el 25 de abril de 2018, en medio digital y que entran a soportar el presente análisis.

Tal como lo establece el Anexo Técnico No.1, en el numeral 12.4 de la Licitación Pública TMSA-LP-003-2017: “PRESUPUESTO PORTAL AMÉRICAS Y SU ZONA DE INFLUENCIA”, que: “una vez estimado cada uno de los valores de las especificaciones técnicas requeridas por TRANSMILENIO S.A., el valor total de adjudicación para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del Sistema TransMilenio en Portal Américas y su zona de influencia se realizará hasta por un valor de Dos mil Seis Millones Doscientos Mil Trescientos Ocho Pesos Moneda Legal Colombiana \$ 2.006.200.308 incluido IVA y todos los costos directos e indirectos a que haya lugar., el cual corresponde al valor proyectado de 9 meses y/o hasta agotar recursos”, se solicitó a la Empresa el cuatro de abril de 2018, se sirviera informar cual fue el estudio económico, técnico, financiero, administrativo, que realizó para determinar el valor de cada uno de los requerimientos técnicos, entre ellos el AIU, como se observa en el cuadro 52:

CUADRO 52
COSTOS Y CANTIDADES SEGUN COMPONENTES

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR
EQUIPO DE TRABAJO	68	\$1.176.008.654

UNIFORMES	68	\$69.760.893
TABLETAS Y PLAN DE DATOS TABLET	6	\$79.294.826
ELEMENTOS DE OFICINA	2	\$9.484.380
SERVICIO DE TRANSPORTE	2	\$81.000.000
RODAMIENTO DE MOTOS + SERVICIO DE DATOS	9	\$37.798.326
TOTAL		\$1.453.347.079
AIU (16 %)	16 %	\$232.535.533
IVA (19 %)	19 %	\$320.317.696
VALOR TOTAL FINAL ZONA AMERICAS Y BANDERAS		\$2.006.200.308

Fuente: Secop – TMSA-LP-003-2017- Contrato de prestación de bienes y servicios No. 347-2017
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

La empresa, manifestó vía correo electrónico del 10 de abril de 2018, que de acuerdo con el análisis solicitado por el sujeto de control, se encuentra en:

“La carpeta No. 4 – Anexo 1 Estudio de Mercado, donde se refieren los valores cotizados de los requerimientos técnicos y su descripción.

En relación con los salarios del equipo de trabajo, se encuentran relacionados en la Carpeta 4 - Anexo 2 - Estudio de costos y definiciones técnicas, numeral 10 – Salarios, donde se describe los factores que se tuvieron en cuenta para el costeo y la asignación básica salarial obtenida en anteriores licitaciones, más el incremento por salario mínimo”.

En relación con lo anterior, el equipo auditor solicitó al sujeto de control, se determinara: *“Cuál fue el estudio realizado por la entidad, para establecer el porcentaje del AIU equivalente al 16% para cada uno de los portales, que se registra en el numeral 12. PRESUPUESTO POR PORTAL O ZONA del anexo técnico No. 1 DEFINICIONES TECNICAS AJUSTADAS de la licitación Pública TMSA-LP-003-2017 y determinar los factores tenidos en cuenta para su cálculo, mencionando los porcentajes para Administración, Imprevistos y Utilidad. De igual forma establecer de forma pormenorizada, cuales elementos estructuran estos porcentajes (AIU). Entregar en medio magnético los documentos en los cuales se detallan estos factores, variables o criterios contemplados, que soporten el cálculo del AIU en el presente proceso de selección. En cuanto a la presente solicitud, explicar las razones por la cuales se aplica el porcentaje del AIU equivalente al 16 % AIU a los contratos de prestación de servicio objeto del presente proceso de selección.”*

Para el presente caso, el sujeto de control manifestó el 10 de abril de 2018, vía correo electrónico institucional lo siguiente:

“La Licitación Pública TMSA-LP-003-2017, TRANSMILENIO S.A., S.A. estimó y definió un porcentaje de AIU de referencia acorde con los cálculos considerados en la definición del presupuesto. En las ofertas económicas de los proponentes, de acuerdo con la realidad del mercado, así como la estructura organizacional y

financiera de cada proponente, estos ofertaban el valor referente o porcentajes de AIU diferentes según sus análisis de costos.

El Formato No 8A, que debían diligenciar los proponentes en la licitación TMSA-LP-003-2017, se detallaba el porcentaje que cada proponente le asignaba al A.I.U., indicando costos de administración, imprevistos y utilidades. Por lo tanto, la evaluación se enfocó en velar porque los proponentes incluyeran en las propuestas el valor mínimo definido para el caso de salarios del personal a vincular en el proyecto, otros costos y el porcentaje de A.I.U., con el fin de verificar que el valor de la propuesta no supere el presupuesto definido para el proceso.

Al respecto, debe señalarse que el criterio de selección en estos procesos está orientado a seleccionar las ofertas con mayor calidad y que estén dentro del presupuesto asignado por TRANSMILENIO S.A., para el proceso, siendo los valores de A.I.U. y otros incluidos en los anexos técnicos, unos valores de referencia, pues los valores que finalmente se convierten en obligaciones, son aquellos ofertados por el oferente seleccionado.”(Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Como se pudo evidenciar, coincide con la respuesta dada para los cuestionamientos de la auditoria de regularidad anterior en el marco de la licitación TMSA-LP-001-2016, de que se trata de un **AIU de referencia** y que son los proponentes quienes de acuerdo a sus condiciones particulares establecen los porcentajes del mismo.

Ahora bien, es necesario precisar que en la estructuración de los documentos precontractuales en las licitaciones públicas que tenían por objeto la contratación de una persona jurídica para apoyar la gestión de TRANSMILENIO S.A. para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del sistema en los 9 portales, a través del proceso de selección TMSA-LP-003-2017 y respecto del contrato de prestación de servicios 347-17 objeto de auditoria, no se establece un análisis de costos de donde provenga la determinación de cada uno de los elementos estructurantes del AIU, ni puede pretender el sujeto de control su inclusión por parte de los proponentes a su arbitrio, la determinación de los costos o el valor porcentual de Administración, imprevistos y utilidad, cuando el deber de dirección, vigilancia y planeación de la contratación estatal corresponde a la empresa contratante, de donde provienen los estudios de mercado para su estipulación contractual.

En concordancia con lo anterior, según lo preceptúa el concepto emitido por Colombia Compra Eficiente, respecto de la consulta del primero de agosto de 2016, del porcentaje máximo del AIU, en un contrato de obra pública, con respuesta No. 416130004192, manifiesto que:

“Las Entidades Estatales pueden incluir en el valor del contrato un porcentaje estimado de administración, imprevistos y utilidad, el cual puede ser una proporción del valor del contrato.

Dicho porcentaje deberá ser fijado por las Entidades Estatales de acuerdo al análisis realizado durante la etapa de planeación, donde se determina entre otros elementos, el presupuesto oficial que se destinará al Proceso de Contratación, los riesgos del Proceso de Contratación, y el valor del contrato.

*(...) En general, la inclusión del AIU en los procesos de contratación no obedece al cumplimiento de una disposición legal, corresponde más bien a la necesidad de discriminar en el total del costo de la obra, el de los costos directos e indirectos, principalmente con fines de evaluación de las propuestas, verificación de su ejecución y resolver posibles discusiones que surjan en torno, por ejemplo, del equilibrio contractual y las indemnizaciones. El AIU forma parte de los llamados costos indirectos del contrato y no incluye los Costos Directos, esto es, aquellos que tienen relación directa con la ejecución del objeto del contrato.*²⁴

Esta estipulación precontractual referente al AIU, si bien no obedece al cumplimiento de una disposición legal, obedece a la necesidad de discriminar en el total del costo del proyecto, costos directos e indirectos, de su discriminación se plantea el valor de los contratos de prestación de servicios a celebrarse en aras de evitar su cobro sin ser ejecutados los valores por parte del contratista, o que se convierta su pago en una cobertura del riesgo previsible, los cuales se encuentran incorporados en las garantías solicitadas en el proceso de selección, integrando esta carga al contrato y a las obligaciones en el contenidas; pues resulta obligatorio para las entidades estatales de analizar los costos de manera responsable, conforme a las actividades a realizar, incluidos sus aleas o imprevistos, debidamente tipificados, asignados y mitigados, que amerita un valor planificado dentro de los costos del contrato basados en la experiencia en la ejecución de contratos anteriores .

El sujeto de control pacto la cláusula del AIU sin los debidos estudios económicos, técnicos, administrativos y financieros, desconociendo que por la tipología de los contratos a celebrarse en el marco del presente proceso de selección, siendo estos contratos de prestación de bienes y servicios, se encuentran determinadas en su totalidad los elementos técnicos a contratar en el anexo técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO, que incluye todos los costos directos e indirectos, los cuales se encuentran detallados

²⁴ Concepto 017713 del 6 de julio de 2010 (Impuestos Territoriales, Otros Temas Territoriales, Base gravable AIU) de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

específicamente en el numeral 5 DESCRIPCIÓN DEL BIEN O SERVICIO QUE SE PRETENDE CONTRATAR, en adelante hasta el numeral 12 PRESUPUESTO POR PORTAL O ZONA, del anexo técnico No. 1 referido, como parte integral del proceso de selección TMSA-LP-003-2017.

Por tanto, resulta la aplicación de la estipulación AIU , totalmente incompatible con la inclusión adicional de gastos de administración y/o operación o similares, pues esto daría lugar a un doble reconocimiento por el mismo concepto, más aun cuando la empresa en la trazabilidad historia sobre su determinación, no cuenta con los soportes técnicos, jurídicos, económicos y financieros de donde proviene su estipulación, escudando su responsabilidad como directora de los procesos de selección, en que es de referencia, dejando al arbitrio de los proponentes su cálculo porcentual, o disminuyendo los porcentajes de su estructuración, sin sustento de ninguna clase, por tanto sin el cumplimiento de los requisitos legales para la determinación.

El porcentaje de la Administración, que incluye los costos de personal que participa indirectamente en la ejecución como para los contratos de obra (cargos ejecutivos y administrativos en oficinas), ya se encuentran en el anexo técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO y forma parte integral de la propuesta económica presentada por el consorcio SIGMA TM, en cumplimiento a las exigencias planteadas en este, los estudios previos, pliego de condiciones del proceso de selección TMSA-LP-003-2017.

En cuanto a los sobrecostos adicionales contemplados en el presupuesto inicial como imprevistos, así como la utilidad, se encuentra subsumida por los valores y condiciones técnicas establecidas en el anexo No. 1 antes mencionado, pues no se adicionan condiciones administrativas diferentes que justifiquen el valor a cancelar por concepto del AIU, por parte de la empresa contratante, ya que claramente se estableció en el proceso de selección, los ítem específicos a contratar, claramente determinadas sus ponderaciones con nivel de detalle para la ejecución de cada contrato de prestación de servicios, por zona y/o por portal.

En este sentido, el sujeto de control canceló al contratista SIGMA TM, la suma de \$210.141.406, por concepto de AIU (Administración 13 %, Imprevistos 1%, Utilidad 2 %) sin que fuese el resultado del estudio técnico, jurídico, económico, administrativo y financiero de la empresa contratante, en quien cae la responsabilidad de establecer su cálculo y si a bien lo considera los límites o topes porcentuales del valor de los componentes del AIU, de acuerdo a la trazabilidad en

contrataciones anteriores de este tipo o en atención al tipo de contrato que se fuese a ejecutar, pues se reitera por este equipo auditor, en los contratos de prestación de bienes y servicios producto del presente proceso de selección se encuentran taxativamente determinados todos y cada uno de los costos directos e indirectos en el anexo técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO. De igual forma no se evidenció la determinación de los porcentajes de imprevistos y utilidad a que lineamiento económico y/o técnico obedece para su estipulación contractual.

Dichos valores se resumen en el cuadro 53, de la siguiente manera:

CUADRO 53
CONSOLIDADO AIU – CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 347-2017
Cifras en pesos

ORDEN DE PAGO #	ADMINISTRACIÓN 13%	IMPREVISTOS 1%	UTILIDAD 2%	TOTALES
3767	\$6.209.667	\$477.667	\$955.333	\$7.642.668
4256	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
4895	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
5467	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
594	\$19.637.947,41	\$1.510.611,34	\$3.021.222,68	\$24.169.781,42
1237	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
2035	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
2877	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
3568	\$20.698.896,83	\$1.592.222,83	\$3.184.445,67	\$25.475.565,33
TOTALES	\$170.739.892,59	\$13.133.837,89	\$26.267.675,79	\$210.141.406,27

Fuente: Secop – TMSA-LP-003-2017- Contrato de prestación de bienes y servicios No. 347-2017
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

La estimación de los costos totales y sus contingencias se encuentran en el anexo técnico No. 1, así como la utilidad se encuentra inmersa en el presupuesto estimado por el contratante sin la utilización del AIU, por cuanto no se encuentra justificada su determinación desde el año 2011 en adelante, para procesos de esta misma tipología, pues al admitir su inclusión genera los sobrecostos mencionados en el cuadro 53, reconociendo valores que no se encontraban sustentados en parámetros objetivos de análisis para su determinación pre y contractualmente.

De las conductas enunciadas, el sujeto de control presuntamente incumple lo preceptuado en lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Nacional; Ley 489 de 1998, Ley 80 de 1993, Ley 734 de 2002, Ley 610 de 2000 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se establecen argumentaciones que desvirtúen la presente observación, por cuanto si bien no era un factor de selección, evaluación o de otorgamiento de puntaje, existía el deber legal en cabeza de este sujeto de control de establecer un análisis de costos en la determinación de cada uno de los elementos estructurantes del AIU, por cuanto el deber de dirección, vigilancia y planeación le correspondía a la empresa contratante, de donde provienen los estudios de mercado para su estipulación contractual o con fundamento en la trazabilidad histórica en la celebración de contratos con similitudes sustanciales en su estructuración, en aras de evitar su cobro sin ser ejecutados los valores por parte del contratista, o que se convierta su pago en una cobertura del riesgo previsible, los cuales se encuentran incorporados en las garantías solicitadas en el proceso de selección, integrando esta carga al contrato y a las obligaciones en el contenidas; más aún si estamos frente a un contrato de prestación de bienes y servicios, cuyas condiciones mínimas, se encuentran taxativamente en el ANEXO TÉCNICO No. 1. ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO, que incluye todos los costos directos e indirectos, los cuales se encuentran detallados específicamente en el numeral 5 DESCRIPCIÓN DEL BIEN O SERVICIO QUE SE PRETENDE CONTRATAR, en adelante hasta el numeral 12 PRESUPUESTO POR PORTAL O ZONA, del anexo técnico No. 1 referido, como parte integral del proceso de selección TMSA-LP-003-2017.

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

3.2.3.6. Contrato de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016

El contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016, se suscribió el día cinco de octubre del 2016, como resultado del Proceso de Contratación directa TMSA-CD-285 de 2016, el cual tenía por objeto: *“Contratar la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de una (1) persona que asesore y acompañe a la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., en temas de importancia en materia del Sistema Integrado de Recaudo, control e información y servicio al usuario (SIRCI), especialmente en la revisión de requerimientos y proyección de conceptos que permitan tomar decisiones estratégicas en el desarrollo del Contrato de Concesión No. 001 de 2011 y los Tribunales de Arbitramento que surjan de la Ejecución del mismo.”*, por un plazo de cinco meses, contados a partir del acta de inicio, por un valor de \$30.720.000, discriminados de la siguiente manera:

- \$30.000.000 correspondiente a la prestación personal del servicio y \$720.000, correspondiente al 2,4 % del IVA, que será asumido por TRANSMILENIO S.A. El valor del contrato comprende todos los costos directos e indirectos y demás gastos a cargo del contratista; todo esto de conformidad con la invitación a presentar propuesta, aceptación, estudios previos (Estudio técnico y económico) del proceso de selección antes mencionado.

El 19 de octubre del 2016, se firma el Acta de Inicio, con fecha de terminación el 18 de marzo del 2017.

En desarrollo de la Auditoria, se verificó la información que soporta la ejecución, en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos, a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP, CONTRATACIÓN A LA VISTA y la suministrada por TRANSMILENIO S.A., la herramienta informática denominada ROYAL, utilizada por este, para consolidar la información de los procesos contractuales de la empresa.

En este contexto, se solicitó la información referente al contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión No. 301 de 2016, mediante correo electrónico institucional de comunicación con el sujeto de control, una vez se verificó en el sistema de información ROYAL, los documentos soporte de este contrato, se evidenció con el nombre de la contratista, que actualmente se desempeñaba como Subgerente Jurídica código 090 Grado 03, a partir del 24 de marzo de 2017, por lo cual mediante solicitud del cuatro de abril de 2018, se adjunten las carpetas en físico que contiene la información del contrato de prestación referido y la carpeta

de la historia laboral de la mencionada funcionaria; de tal forma que se complementó la información mediante correos electrónicos institucionales del 6 de marzo, 4 de abril, con contestación por parte de la empresa del 7, 8, 9 de marzo, 2018EE4713 del 13-03-2018 y 6 de abril de 2018.

Así las cosas, como producto de la evaluación realizada a este contrato, y la condición de la funcionaria como Subgerente Jurídica del sujeto de control, se formularon las siguientes observaciones:

3.2.3.6.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal, por el no cumplimiento de los requisitos legales por parte de la contratista en la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016 y para acceder al cargo como Subgerente Jurídica Código 090 Grado 3 de TRANSMILENIO S.A, por un valor de \$273.254.368.

En primer lugar, es necesario puntualizar, que de conformidad con la Ley 80 de 1993 en su artículo 32 numeral 3º, artículo 2 de la Ley 1150 de 2009, artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto Reglamentario Nacional 1082 de 2015, consagran el contexto de los contratos de prestación de servicios.

Ya en este contexto normativo, se analizan los documentos precontractuales del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016, desde el punto de vista del cumplimiento de los requisitos legales por parte de la contratista, de acuerdo a la necesidad del servicio plasmada en los estudios previos del proceso de contratación directa TMSA-CD-285-201, las características y calidades específicas requeridas por el sujeto de control y la propuesta de ejecución del contrato, de acuerdo a la invitación planteada y demás documentos precontractuales que estructuraron el presente proceso de selección.

Se observa en el estudio técnico y económico (estudios previos -TMSA-CD-285 de 2016), numeral 2. DESCRIPCION DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER, en el acápite final, se establece la necesidad de la Subgerencia Jurídica de contar con el apoyo y asesoría de un profesional especializado que realizara el acompañamiento en toda actividad que se requiera en aras de salvaguardar los intereses de TRANSMILENIO S.A.

Aunado a lo anterior, en el numeral 5 de los estudios previos del proceso TMSA-CD-285-2016, EN CUANTO A LOS FACTORES DE SELECCIÓN (Criterios de evaluación), se observa el análisis de la formación pretendida por el sujeto de control para esta contratación, siendo esta:

CUADRO 54
CRITERIOS DE SELECCIÓN

No.	Definición	Marcar con una “X”		Descripción
		SI	NO	
1	Se requiere formación profesional	x		Se requiere un profesional en derecho.
2	Se requiere formación técnica		x	
3	Se requiere otro tipo de formación		x	
4	Se requiere especialización	x		En áreas una de las siguientes áreas de Derecho Público, como Derecho Administrativo, Derecho Contractual, Contratación estatal u.
5	Se requiere maestría		x	
6	Se requiere Doctorado		x	
7	Se requiere años de experiencia general	x		Seis años de experiencia profesional.
7	Se requiere años de experiencia específica		x	

Fuente: Secop – Estudios Previos - TMSA-CD-285 de 2016 - Contrato de prestación de Servicios No. 301-16
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá. D.C.

Posteriormente, verificado el sistema de información ROYAL y en el folio 15 de la carpeta del contrato No. 301 de 2016, se observa el certificado No. 259 del 22 de septiembre de 2016, expedido por la Dirección Administrativa de TRANSMILENIO S.A., donde hace constar que una vez revisada la planta de personal de la empresa así como el respectivo manual de funciones y requisitos vigentes, no existe personal suficiente en planta, o que esté disponible con el siguiente perfil y/o para que atienda el cometido que se detalla a continuación:

“Especificaciones técnicas o Perfil del contratista:

-Estudios: Título Profesional en Derecho, con especialización en Derecho Público; Derecho Administrativo; Derecho Contractual o Contratación Estatal.

*-Experiencia: Seis (6) años de experiencia profesional. (...)
(Subrayado fuera de texto).”*

Mediante radicado TRANSMILENIO S.A. 2016EE16465 del 30 de septiembre de 2016, la empresa, tal y como consta a folio 18 de la carpeta contractual, procede a remitir invitación a presentar propuesta CD285-2016 dirigida a la contratista.

En virtud de la presente invitación, procede la potencial contratista a remitir a este

sujeto de control, su aceptación (TRANSMILENIO S.A. 2016ER29063 del 3 de octubre de 2016), adjuntando la hoja de vida de acuerdo al formato único proveniente del Departamento Administrativo de la Función Pública, formato único declaración juramentada de bienes y rentas, antecedentes fiscales, antecedentes disciplinarios, los soportes que acreditaban la formación académica, experiencia profesional y demás documentos soporte que constan entre los folios 20 a 38 de la carpeta contractual.

Así las cosas, a folios 39-40 de la carpeta contractual, se encuentra la evaluación del perfil realizado por la Subgerente Jurídica de TRANSMILENIO, en fecha tres (3) de octubre de 2016 a la contratista, en cuanto a la evaluación de la hoja de vida que consta en el numeral 2, concluye que: *“En aplicación de la Circular 002 del 2016 de TRANSMILENIO S.A., en la presente evaluación de perfil se aplica el numeral 1 de EQUIVALENCIAS PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, el cual establece lo siguiente: un título de postgrado en la modalidad de especialización por dos (2) años de experiencia profesional. La proponente acredita cuatro (4) años de experiencia y un postgrado, lo cual equivale a seis (6) años de experiencia profesional exigida.”*

De igual forma, la Subgerente Jurídica, en el numeral 4. Conclusión de la evaluación del perfil (folio 40), manifiesta que: *“Al comparar la experiencia y formación académica del proponente frente a los requisitos solicitados dentro del formato estudio técnico y económico, la contratista cumple con lo requerido por la empresa para el desarrollo del objeto del contrato, que lo mismo ocurre con su propuesta económica y por tanto recomendó su contratación por contar con la idoneidad y experiencia requerida y a su vez porque su propuesta se ajusta a lo previsto por la empresa en el formato Estudio Técnico y Económico.”*

En este contexto, entendiendo que el profesional requerido para el desarrollo del contrato auditado requiere en su formación académica: TÍTULO PROFESIONAL EN DERECHO, CON ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PÚBLICO; DERECHO ADMINISTRATIVO; DERECHO CONTRACTUAL O CONTRATACIÓN ESTATAL y en cuanto a la experiencia general, seis años de experiencia profesional, procede este equipo auditor a verificar el cumplimiento de los requisitos legales y precontractuales por parte de la contratista, conforme a los estudios previos del proceso de selección TMSA-CD-285 de 2016, las características y calidades específicas requeridas por el sujeto de control y respecto de los documentos soporte de la propuesta presentada por la contratista para la ejecución del contrato, evidenciándose lo siguiente:

CUADRO 55
EVALUATIVO PERFIL CONTRATISTA RESPECTO DE LA FORMACIÓN ACADEMICA EXIGIDA
EN EL PROCESO TMSA-CD-285 de 2016

EVALUACION DEL PERFIL DEL CONTRATISTA				
1. ESTUDIOS REALIZADOS				
NOMBRE	TITULO OBTENIDO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	FECHA DE TERMINACION DE ESTUDIOS	FECHA DE GRADO
DERECHO	ABOGADA-OPCION GOBIERNO (Tarjeta Profesional 207.111	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES		20 de agosto de 2011 Tarjeta Profesional No. 207.111, con fecha de expedición 28/09/2011.
	ESPECIALISTA EN CONTRATACIÓN ESTATAL	UNIVERIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA		13 de junio de 2013

Fuente: Secop – Estudios Previos - TMSA-CD-285 de 2016 - Contrato de prestación de Servicios No. 301-16
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En cuanto al análisis de la formación académica, se evidencio que en la carpeta contractual no aparece copia de la certificación expedida por la Universidad de los Andes, donde conste la fecha de terminación de estudios, ni copia del diploma que la acredita como abogado; sin embargo, esta última información se extrae de la carpeta referente a la Historia Laboral como Subgerente Jurídica a folio 12, donde consta el titulo como abogada proveniente de la Universidad de los Andes, con fecha de grado 20 de agosto de 2011.

De igual forma, a folio 34 de la carpeta contractual, certifica la Universidad Externado de Colombia, a los 13 días del mes de junio de 2013, que esta cumple los requisitos exigidos en la legislación y en el programa de especialización en contratación estatal y se ha hecho acreedor al diploma que la acredita como ESPECIALISTA EN CONTRATACIÓN ESTATAL- Información que reposa en la hoja de vida de la función pública, que consta en la carpeta contractual entre los folios 21 y 22.

CUADRO 56
EVALUATIVO PERFIL CONTRATISTA RESPECTO DE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL
GENERAL EXIGIDA EN EL PROCESO TMSA-CD-285-16

EVALUACION DEL PERFIL DEL CONTRATISTA
2. EXPERIENCIA PROFESIONAL GENERAL

ENTIDAD /EMPRESA	TIPO VINCULACION	CARGO DESEMPEÑADO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	AÑOS	MESES	DIAS
LEYVA ABOGADOS	PLANTA	TEXT	01 DE FEBRERO DE 2011	31 DE OCTUBRE DE 2011			
VALBUENA ABOGADOS	CONTRATISTA	CONSULTORA	01/11/2011	31/01/2012			
PATRICIA MIER BARRIOS	ASOCIADA	ABOGADA ASOCIADA	01/02/2012	30/09/2016	4	7	29
JURELA S.A.S.	CONTRATISTA	ABOGADA	01/08/2014				

Fuente: Secop – Proceso de Selección TMSA-CD-285 de 2016 - Contrato de prestación de Servicios No. 301-16
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En este sentido, procede el equipo auditor a evaluar la experiencia profesional general exigida en el proceso de selección TMSA-CD-285-2016, para la contratista y observó que en el cuadro evaluativo, solo puede contarse la experiencia a partir del 21 de agosto de 2011, fecha en la cual presenta el título profesional como abogado, teniendo en cuenta que no se cuenta con la certificación expedida por la Universidad de los Andes que certifica la terminación de materias.

Ahora bien, en cuanto a la experiencia profesional que consta en la hoja de vida a folios 21-22, correspondiente a las firmas LEYVA ABOGADOS, VALBUENA ABOGADOS, JURELA S.A.S., no aparecen certificados oficialmente en la carpeta del contrato, por tanto no puede ser sujeto de evaluación y no se cuenta como experiencia profesional.

Es importante anotar, que la experiencia profesional general, no puede ser evaluada desde la terminación de materias de la contratista, por cuanto no se adjunta la certificación proveniente de la Universidad de los Andes, que permita evidenciar la aplicación del artículo 229 del Decreto 019 de 2012 y el artículo 2.2.2.3.7., del Decreto 1083 de 2015, en cuanto al cálculo de la experiencia profesional, a partir de la terminación del pensum académico de la formación profesional respectiva, tal y como lo establece la ley.

Por tanto, se analizó la experiencia a partir de la obtención del título profesional de abogada, es decir desde el 20 de agosto de 2011, en cumplimiento del Decreto 196 de 1971, por el cual se dicta el Estatuto del Ejercicio de la Abogacía el cual dispuso en el artículo 4o), que establece para el ejercicio de la profesión de abogado estar inscrito y tener vigente la inscripción (Art. 24).

En este sentido, la Corte Constitucional -Tutela T-470-07, Expediente T-1546781 Demanda: Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura - Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, de 12 de junio de 2007, estableció: *“La experiencia Profesional comienza a contabilizarse a partir de la terminación de los estudios siempre y cuando se acredite el ejercicio de las actividades propias de la profesión, mediante la presentación de constancias escritas expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas. De lo contrario, su contabilización se inicia a partir de la obtención del título profesional”*.

Así las cosas, la experiencia profesional general, certificada que consta en la carpeta contractual, arroja de conformidad con el estudio realizado por el equipo auditor, un resultado de 4 AÑOS, 7 MESES Y 29 DIAS, lo cual concuerda con la evaluación del perfil realizado por la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., que consta entre los folios 39-40 del contrato 301-2016, cuando sostiene en el numeral 2. EVALUACIÓN DE LA HOJA DE VIDA DEL PROPONENTE, en el último inciso: *“La proponente acredita cuatro (4) años de experiencia y un postgrado, lo cual equivale a seis (6) años de experiencia profesional exigida”*.

Mediante correo electrónico institucional de fecha seis (6) de marzo de 2018, se solicitó al sujeto de control remitir las tablas de honorarios vigencias 2015-2016, 2017 y 2018, entre estos soportes se analizó la Circular 002 del 27 de enero 2016 expedida por este sujeto de control, en virtud de la cual se fija la tabla de honorarios para los contratos de prestación de servicios para la vigencia 2016, en cuyo aparte EQUIVALENCIAS PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES sostiene en el ítem 1. *“Un (1) título de postgrado en la modalidad de especialización por dos (2) años de experiencia profesional (...)”*.

Relacionados todos los elementos estructurantes del contrato con la Circular 002 de 2016, se evidenció por parte del equipo auditor que la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., al evaluar los requisitos legales y precontractuales de la contratista, utilizó de forma inadecuada, la equivalencia mencionada en el acápite anterior, cuando sostiene en el numeral 2 de la EVALUACIÓN DEL PERFIL, que aplicó el numeral primero de la Circular 002 del 2016 EQUIVALENCIAS PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES, el cual establece lo siguiente: *“Un (01) título de postgrado en la modalidad de especialización por dos (02) de experiencia profesional. La proponente acredita 4 años de experiencia y un postgrado, lo cual equivale a 6 años de experiencia profesional exigida”*; ya que utilizó el título de especialización en contratación estatal para validar a través de las equivalencias la experiencia mínima que exigía el contrato, es decir los 6 años de experiencia profesional general, cuando este título era un requisito mínimo del profesional para desarrollar el contrato, tal y como consta en los estudios previos (Estudio Técnico y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Económico numeral 5 Factores de Selección), que consagraba como criterio de evaluación la contratación de un profesional en derecho, con especialización en áreas de derecho público, como derecho administrativo, derecho contractual, contratación estatal y seis años de experiencia profesional, por lo tanto no podía ser objeto de equivalencias para el cumplimiento de la experiencia, seis años, cuando la especialización en contratación estatal, se constituía en sí misma como requisito mínimo exigido por la empresa para ejecutar el contrato, atendiendo a la necesidad planteada de contar con un profesional especializado para atender los temas de alto impacto en materia contractual en el área de concesiones de la subgerencia jurídica, según se observa en numeral 2, último inciso de los estudios previos (folios 3 a 11).

Se deduce, que no era posible aplicar las equivalencias en la prestación de servicios profesionales para dar cumplimiento a los seis años de experiencia profesional requerida (Circular 002 de 2016), cuando el contrato exigía como formación académica ESPECIALIZACION EN DERECHO PÚBLICO; DERECHO ADMINISTRATIVO; DERECHO CONTRACTUAL O CONTRATACIÓN ESTATAL y esta contratista tenía ESPECIALIZACION EN CONTRATACION ESTATAL, como requisito mínimo para la suscripción del contrato, por tanto no cumplía con las especificaciones mínimas de los factores de selección, que se encuentran en los estudios previos en cuanto a su experiencia, conforme lo exigía el proceso de selección No. TMSA-CD-285-2016.

En cuanto al contrato, evaluados los documentos que soportan la formación académica y experiencia de la contratista, conforme lo exigido por el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, se observa que esta no cuenta con la idoneidad, en cuanto a la experiencia profesional requerida de seis (6) años; siendo el análisis del perfil realizado por TRANSMILENIOS.A., totalmente inadecuado e incompatible con el cumplimiento de los requisitos mínimos legales del contratista para su escogencia, lo cual generó la celebración del mismo sin acatar los principios y normas de carácter constitucional y legales aplicables a la contratación estatal, en cuanto uno de los principios, el de legalidad.

Se concluye, que el sujeto de control celebró un contrato sin la observancia de los requisitos legales esenciales, ello implica que presuntamente existe inobservancia de los procedimientos que deban desarrollarse con ocasión del contrato, su preparación, celebración, ejecución y liquidación, significa que el presente contrato de prestación de servicios profesionales por su misma naturaleza excepcional y restrictiva, se encontraba sujeto a los principios de economía, transparencia y primordialmente, al deber de selección objetiva; tal situación conllevaba a la

demostración fehaciente de las especiales calidades personales y/o profesionales del contratista que sirvieron de fundamento para su escogencia.

Así las cosas, el sujeto de control no debió celebrar el contrato No. 301 de 2016, pues la contratista no reunía las competencias necesarias para desarrollar el objeto del contrato, al no contar con los requisitos mínimos del perfil exigido en el proceso de contratación objeto de auditoría, configurándose el pago de un servicio de \$30.700.000, sin el cumplimiento de los requisitos legales.

De igual forma, esta misma servidora pública fue nombrada como Subgerente Jurídica Código 090 GRADO 03 mediante la Resolución Administrativa No. 064 del nueve de marzo de 2017, expedida por la Gerente General de TRANSMILENIO S.A., y para tal efecto, esta toma posesión mediante Acta No. 010 del 24 de marzo de 2017, con fecha de efectividad, a partir del 27 de marzo de 2017, manifestando en este documento por parte del nominador, que se encuentran cumplidos todos los requisitos exigidos para la posesión, con las formalidades legales, teniendo en cuenta los documentos presentados por la funcionaria pública, siendo estos: *“1. Documento de identificación. 2. Formato único de Hoja de Vida. 3. Declaración de bienes y rentas. 4. Certificado de antecedentes disciplinarios. 5. Certificado médico de salud. 6. Certificado de estudios y experiencia”*.

En este orden de ideas y acorde con el Manual de Funciones para la fecha de posesión de la Subgerente Jurídica, siendo este, la Resolución No. 354 del 13 de junio de 2016, expedida por TRANSMILENIO, *“Por medio de la cual se modifica el Manual específico de funciones y requisitos, por competencias laborales para los empleos públicos de la planta de personal de la TRANSMILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A.”* en las páginas 18 y 19 establece el propósito principal del cargo, descripción de las funciones esenciales, conocimientos básicos o esenciales, competencias comportamentales, requisitos de formación académica y experiencia. Este equipo auditor, se detiene en estos últimos requisitos, para el cargo de Subgerente Jurídica, así:

*“a) FORMACIÓN ACADEMICA: *Título profesional en derecho; jurisprudencia o derecho y ciencias políticas.*

**Título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del cargo.*

**Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley.*

b) EXPERIENCIA: Siete (7) años de experiencia profesional.”

Verificada la información que consta en la historia laboral (folios 1 a 32) se evidencio que en la hoja de vida, formato expedido por la función pública se adjuntó por la funcionaria, la siguiente información:

CUADRO 57
EVALUATIVO PERFIL RESPECTO DE LA FORMACIÓN ACADÉMICA EXIGIDA PARA EL
CARGO DE SUBGERENTE JURÍDICA CODIGO 090 GRADO 03

EVALUACION DEL PERFIL				
1. ESTUDIOS REALIZADOS				
NOMBRE	TITULO OBTENIDO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	FECHA DE TERMINACION DE ESTUDIOS	FECHA DE GRADO
DERECHO	ABOGADA- OPCION GOBIERNO (Tarjeta Profesional 207.111	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES		20 de agosto de 2011
FORO: CODIGO GENERAL DEL PROCESO		UNIVERSIDAD DE LOS ANDES		28 Y 29 DE AGOSTO DE 2012
XIII JORNADAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO		UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA		12,13,14 Y 15/ DE SEPTIEMBRE DE 2012
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL	ESPECIALISTA EN CONTRATACIÓN ESTATAL	UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA		13 DE JUNIO DE 2013
SECRETARIOS DE TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO		CÁMARA DE COMERCIO BOGOTÁ		04 DE ABRIL AL 23 DE MAYO DE 2014
MAGISTER EN LEYES	MAGISTER EN LEYES	UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA		MAYO DE 2015

Fuente: Secop –Contrato de prestación de Servicios No. 301-16 e Historia Laboral Cargo Subgerente Jurídica TMSA.
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Es necesario precisar frente a la evaluación del perfil para el cargo de Subgerente Jurídica de TMSA S.A., que a folios 12 y 13 de la historia laboral, se adjuntó diploma proveniente de la Universidad de los Andes, donde se certifica el título de abogada, con opción gobierno, expedidos a los 20 días del mes de agosto de 2011 y entre los folios 5, 22, 23 de la historia laboral aparecen los demás documentos soporte de la formación académica.

Sumado a lo anterior, entre los folios 24 a 31 de la historia laboral aparece la trazabilidad del estudio MAGISTER EN LEYES, realizado por esta, en la Universidad de Pensilvania.

En el contexto de la formación académica para el cargo referido, se evidencio en el análisis de los estudios realizados, que los foros, seminarios, programas especializados y por último la maestría en leyes, no fue objeto de análisis en la evaluación del perfil como contratista.; Sin embargo aparecen referidos en los documentos previos a la posesión, en aras como se observara por parte del sujeto de control de validar en una segunda oportunidad el título de maestría en equivalencia de la experiencia mínima requerida para acceder al cargo como

subgerente jurídica del sujeto de control.

De otro lado, en cuanto al análisis de la experiencia profesional exigida para el cargo, se observó los documentos referidos en la historia laboral a folios 33 a 49, de lo cual se deduce:

CUADRO 58
EVALUATIVO PERFIL RESPECTO DE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL EXIGIDA PARA EL
CARGO DE SUBGERENTE JURÍDICA CODIGO 090 GRADO 03

EVALUACION DEL PERFIL DE LA FUNCIONARIA							
2. EXPERIENCIA PROFESIONAL GENERAL							
ENTIDAD /EMPRESA	TIPO VINCULACION	CARGO DESEMPEÑADO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	AÑOS	MESES	DIAS
MINTIC (CORPORACION PARA EL DESARROLLO, APROPIACION Y APROVECHAMIENTO DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	CONTRATISTA	ABOGADO CONTRATISTA CTO 061-2010 (FECHA DE INICIO 09/12/2010 AL 31/12/2010)	9/12/2010	31/12/2010	0	0	22
ALVARO ENRIQUE LEYVA MUÑOZ	PLANTA	ABOGADA	21/08/2011	21/10/2011	0	2	0
ESTRATEGIA S.A.S.	PLANTA	ABOGADA ASOCIADA	1/02/2012	20/02/2017	5	0	19
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	PLANTA	TUTOR DE FACULTAD DE DERECHO	23/01/2012	22/05/2012	0	3	29
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	PLANTA	PROFESOR CATEDRA DE FACULTAD DE DERECHO	18/01/2016	17/05/2016	0	3	29
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	PLANTA	PROFESOR CATEDRA DE FACULTAD DE DERECHO	1/08/2016	30/11/2016	0	3	29
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	PLANTA	PROFESOR CATEDRA EN FACULTAD DE DERECHO	23/01/2017	24/02/2017	0	1	1

Fuente: Secop –Contrato de prestación de Servicios No. 301-16 e Historia Laboral cargo Subgerente Jurídica TMSA.
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Se evidenció que entre los folio 33 a 41 de la historia laboral, se adjunta copia del acta de liquidación del contrato de prestación de servicios No. 061 de 2010 suscrito entre la corporación para el desarrollo, apropiación y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones y Julia Rey Bonilla,; sin embargo el contrato 061 de 2010, fue ejecutado con fecha anterior a la obtención

del título como abogada y no se evidencia con certificación proveniente de la Universidad de los Andes, la fecha de terminación del pensum académico para el cálculo de la experiencia profesional.

En este sentido, la experiencia no puede ser evaluada por cuanto, no se adjunta la certificación de terminación de materias que permita evidenciar la aplicación del artículo 229 del Decreto 019 de 2012 y el artículo 2.2.2.3.7. Del Decreto 1083 de 2015, en cuanto a la experiencia profesional, a partir de la terminación del pensum académico de la formación profesional respectiva.

En este orden de ideas, a folio 14 de la historia laboral se adjuntó certificación laboral, donde consta que la funcionaria pública, tuvo contrato de trabajo desde el 01 de marzo de 2011 hasta el 21 de octubre de 2011. Esta experiencia se cuenta desde el día siguiente a la obtención del título profesional como abogada, siendo esta el 20 de agosto de 2011, hasta el día 21 de octubre de 2011.

Entre los folios 42-43 se adjunta certificación proveniente de la firma ESTRATOGIA S.A.S., donde consta su vinculación como abogada asociada.

A folio 45, se adjunta certificación proveniente de la Universidad de los Andes, donde consta que estuvo vinculada a esta institución mediante la suscripción de un contrato de trabajo fijo, inferior a un año con dedicación de 12 horas semanales.

A folio 47 de la historia laboral, adjunto certificación proveniente de la Universidad de los Andes, donde consta la vinculación a esta institución mediante la suscripción de un contrato de trabajo docencia catedra con dedicación de 3 horas semanales.

A folio 48, adjuntó certificación proveniente de la Universidad de los Andes, donde consta la vinculación a esta institución mediante la suscripción de un contrato de trabajo docencia catedra con dedicación de 3 horas semanales.

A folio 46 se adjuntó, certificación proveniente de la Universidad de los Andes, donde consta la vinculación a esta institución mediante la suscripción de un contrato de trabajo docencia catedra. Se cuenta la experiencia hasta la fecha de la expedición de la certificación por parte de la universidad referida.

Para tal efecto, se tiene de acuerdo con los documentos para posesionarse en el cargo que contaba con una experiencia de 5 años, 12 meses y 129 días, sin

contar con la experiencia reportada del contrato 301-2016 (19 de octubre de 2016 al 18 de marzo de 2017), que corresponde a cuatro meses y 27 días, por las argumentaciones planteadas en la presente observación.

El presente análisis realizado por el equipo auditor, arroja similitud en cuanto al soporte de evaluación para el nombramiento, que consta en la historia laboral a folio 59, donde consta una experiencia laboral de 5 AÑOS, 11 MESES Y 15 DIAS.

De esta evaluación, se observa que la funcionaria evaluada, tenía una experiencia promedio de aproximadamente 5 años, con lo cual no cumplía con los requisitos del cargo (título profesional en derecho; jurisprudencia o derecho y ciencias políticas, especialización o título de postgrado en áreas relacionadas con las funciones del cargo y 7 años de experiencia profesional), según lo preceptuado en la Resolución No. 354 del 13 de junio de 2016, expedida por TRANSMILENIO, *“Por medio de la cual se modifica el Manual específico de funciones y requisitos, por competencias laborales para los empleos públicos de la planta de personal de la TRANSMILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A.”*

En este sentido, se observa que la empresa toma la información de experiencia profesional y la formación académica, aplicándole en una segunda oportunidad, las equivalencias de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del Decreto 1785 de 2015, tal y como consta en el folio 59 de la historia laboral, cuyo soporte se encuentra sin firma del responsable, así:

CUADRO 59
EVALUATIVO PERFIL RESPECTO DE LA FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA
PROFESIONAL EXIGIDA PARA EL CARGO DE SUBGERENTE JURÍDICA CODIGO 090
GRADO 03

EDUCACIÓN	EXPERIENCIA PROFESIONAL	
Título profesional en derecho	Concepto	Tiempo
Especialización en contratación estatal	Experiencia Profesional	5 años
	Título de Postgrado en la modalidad de maestría	3 años
Total		8 años

Fuente: Secop –Contrato de prestación de Servicios No. 301-16 e Historia Laboral Cargo Subgerente Jurídica de TMSA.
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Conforme lo establece el Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, el cual derogó al Decreto 1785 de 2014 *“Por el cual se establecen las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden*

nacional y se dictan otras disposiciones”, sostiene en el tema de EQUIVALENCIAS ENTRE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA, en su artículo 2.2.2.5.1 Equivalencias.

“Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

1. Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional.

(...)

**El Título de Postgrado en la modalidad de maestría por:*

Tres (3) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional”.
(Subrayado y en negrilla fuera de texto).

En este sentido, fue convalidado el título de maestría en leyes cursado en la universidad de Pensilvania, presentado por la actual Subgerente Jurídica, como requisito mínimo de experiencia para el cargo, atribuyéndole tres años de experiencia, adicionales a la obtenida hasta la fecha de la posesión en el cargo, de 5 años en promedio aproximadamente, para un total de ocho años de experiencia profesional.

Se solicitó mediante correo electrónico de fecha seis de marzo de 2018, al sujeto de control que adjuntara la resolución administrativa en virtud de la cual se convalido y se reconoce por parte del Ministerio de Educación Nacional para todos los efectos académicos y legales en Colombia el título de Magister en leyes otorgado por la universidad de Pennsylvania a la funcionaria referida.

En este sentido, la empresa mediante contestación de fecha ocho (8) de marzo de 2018, manifestó: *“Respuesta: En atención a su solicitud, le informo que a la fecha la Doctora Julia Rey Bonilla, Subgerente Jurídica de la Entidad, no ha presentado la convalidación del título de MAGISTER EN LEYES, para lo cual, tiene un plazo máximo de dos (02) años, es decir hasta el día 23 de marzo de 2019, teniendo en cuenta que la posesión de la funcionaria en mención fue el 24 de marzo de 2017 mediante el Acta de Posesión No. 010 de 2017”.*

Lo anterior de acuerdo con lo establecido en el Decreto Reglamentario No. 1083 de 2015:

Decreto Reglamentario No. 1083 de 2015. Artículo 2.2.2.3.4 *“(…) Títulos y certificados obtenidos en el exterior. Los estudios realizados y los títulos obtenidos en el exterior requerirán*

para su validez, de la homologación y convalidación por parte del Ministerio de Educación Nacional o de la autoridad competente. Quienes hayan adelantado estudios de pregrado o postgrado en el exterior, al momento de toma posesión de un Empleo Público que exija para su desempeño estas modalidades de formación, podrán acreditar el cumplimiento de estos requisitos con la presentación de los certificados expedidos por la correspondiente institución de educación superior. Dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de posesión, el empleado deberá presentar los títulos debidamente homologados. Si no lo hiciera, se aplicará lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 190 de 1995 y las normas que la modifiquen o sustituyan (...)”

Dicha respuesta, se confirma mediante radicado 2018EE4713 del 13 de marzo de 2018.

Sobre el tema de títulos de idoneidad, la Corte Constitucional, en Sentencia C-377 de 1994, del 25 de agosto de 1994, señaló:

“Para comenzar, ‘La ley podrá exigir títulos de idoneidad’ (artículo 26 CN). ¿Por qué? Porque el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce.

En síntesis: la libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional.

(...) Por otro lado, la convalidación tiene por objeto establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales.”

En este sentido, tal y como establece la guía de convalidación de títulos de educación superior, expedido por el Ministerio de Educación, se entiende por CONVALIDACIÓN: “Es el reconocimiento que el gobierno colombiano efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una

institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior.”

De igual forma, esta guía establece que: *“Para que un documento emitido por un país que hace parte de la “Convención de la Haya” tenga validez en el territorio colombiano, debe estar apostillado por la entidad competente en el país en el que fue expedido. Una vez se haya realizado el trámite de apostilla ante la entidad competente del país, se podrá presentar el documento ante la entidad que lo requiera en Colombia.”*

El Consejo de Estado señaló frente a los fundamentos de la potestad estatal para el tema de las convalidaciones y homologaciones que:

“Debido a que el Estado colombiano no ejerce ninguna inspección y vigilancia respecto de las instituciones extranjeras de educación superior, éste se reserva el derecho de convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior y de homologar estudios parciales cursados en instituciones extranjeras de educación superior.

Lo anterior, con el objeto de reconocer la idoneidad profesional de sus poseedores y de brindarles el mismo tratamiento que se prodiga a quienes ostentan títulos de origen nacional o a quienes han cursado en el país estudios parciales equivalentes.

...
Como bien se puede observar, el trámite para la convalidación de títulos de educación superior previsto en la Resolución 5547 de 2005, implica la realización de un riguroso examen de legalidad y una valoración académica de los estudios cursados, a efectos de determinar la naturaleza jurídica de la institución de educación superior en la cual se cursaron los estudios, el pensum adelantado, la intensidad horaria y la metodología bajo la cual se desarrolló el programa académico cursado, todo lo cual se dirige a garantizar la idoneidad académica del solicitante previa comprobación de que los títulos que ostentan son equivalentes a los conferidos en nuestro país.

(...) También señalo que la expresión “convalidación” alude al “procedimiento administrativo mediante el cual el Ministerio de Educación, luego de efectuar los análisis y valoraciones pertinentes, procede a reconocer validez a un título de educación con el propósito de que el mismo pueda acreditar que su titular es poseedor de los conocimientos inherentes a los estudios realizados”.²⁵

Sostiene el Ministerio de Educación Nacional, que la CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS:

“Es un procedimiento que hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, en virtud del cual se busca reconocer los títulos académicos obtenidos en el extranjero que asegura la idoneidad académica de quienes los obtuvieron. El

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, trece (13) de marzo de dos mil catorce (2014). Referencia: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00166-00. Actor: Carlos Felipe Córdoba Larrarte. Demandado: Ministerio de Educación Nacional.

proceso de convalidación implica la realización de un examen integral de legalidad y académico de los estudios, cuyo resultado permite garantizar que los títulos que superan la evaluación corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y puedan ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional.

(...) Que el proceso de convalidación debe atender principalmente dos finalidades concurrentes en beneficio del país: una en torno a los titulados en el exterior, a quienes se permite de esta manera ver reconocida en Colombia su formación: la otra, referida al conjunto de la sociedad colombiana y dirigida a la incorporación de estos títulos con las debidas garantías, en función del principio de igualdad con las exigencias requeridas a quienes obtienen títulos nacionales.

(...) Artículo 3. DEFINICIONES

12. Convalidación: Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que con dicho proceso se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas.”

A partir de lo expuesto, se hace necesario verificar si en el presente asunto están dadas las condiciones para dar aplicación a lo dispuesto en el Decreto Reglamentario No. 1083 de 2015 en su Artículo 2.2.2.3.4

“(...) Quienes hayan adelantado estudios de pregrado o postgrado en el exterior, al momento de toma posesión de un Empleo Público que exija para su desempeño estas modalidades de formación, podrán acreditar el cumplimiento de estos requisitos con la presentación de los certificados expedidos por la correspondiente institución de educación superior. Dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de posesión, el empleado deberá presentar los títulos debidamente homologados. Si no lo hiciere, se aplicará lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 190 de 1995 y las normas que la modifiquen o sustituyan (...)”

La normatividad que se pretende aplicar para la no presentación de la convalidación del título de maestría en leyes, no es procedente para el presente caso, por cuanto esta, no se constituye en un requisito previo para posesionarse en el cargo, ya que como se mencionó el cargo de Subgerente Jurídica según la Resolución No. 354 del 13 de junio de 2016, requería de FORMACION ACADEMICA: a) Título profesional en derecho; jurisprudencia o derecho y ciencias políticas, b) título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del cargo, c) Tarjeta profesional en los casos requeridos por la ley y EXPERIENCIA: Siete años de experiencia profesional. , en este sentido, la funcionaria cumplía con el título profesional en derecho, especialización en contratación estatal, faltando la experiencia de 7 años, pues



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

como se explicó tenía una experiencia profesional de 5 años, por tanto su utilización, bajo el contexto de las equivalencias para dar cumplimiento al requisito mínimo de la experiencia, exigía que fuese convalidado por el Ministerio de Educación, de manera previa a su posesión, para ser utilizado por el sujeto de control en cuanto a la experiencia profesional se refiere.

De esta manera, las equivalencias operan cuando un aspirante al cargo público no reúne los requisitos mínimos establecidos en la ley o los manuales de funciones de las entidades, pero que las mismas no se cuentan para efecto de contabilizar experiencia adicional al mínimo requerido del cargo siete años sin que se haya convalidado el título de maestría en leyes, para su debida y legal utilización previa a la posesión del cargo, en la medida que no se cumplen los presupuestos mínimos del cargo.

Así las cosas, la razón de ser de los títulos profesionales corresponde a la necesidad de contar con la formación académica sobre la idoneidad de sus titulares, perfectamente validado por el órgano competente el Ministerio de Educación, en aras de la aplicación rigurosa de los criterios, pautas y procedimientos establecidos, condición necesaria para quienes han obtenido un título en el extranjero, en virtud del examen de legalidad del título y de la institución que la otorgó, en cumplimiento del deber de vigilancia de las instituciones de educación nacional que les otorga la ley.

La verificación de los requisitos mínimos para acceder a un cargo público, es una obligación constitucional, contenida en el artículo 125 inciso 3º de la Carta Política que *“El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”*

Tanto para la escogencia de la contratista, como para su futura posesión en el cargo de Subgerente Jurídica, siempre los requisitos de estudio y experiencia se configuran en la manera legal de ingreso al servicio público y fue de responsabilidad del sujeto de control realizar el estudio de idoneidad y experiencia, de acuerdo con el manual de funciones, ficha del empleo, su rol, responsabilidades y competencias laborales y los estudios previos del proceso de contratación directa TMSA-CD-285-2016.

Por último, se certificó por el sujeto de control, el pago del salario a través del sistema de pagos de nómina, por concepto de sueldos, gastos de representación y prima técnica desde el 24 de marzo de 2017 a la fecha 29 de mayo de 2018 por la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

suma de \$242.534.368 , recibidos en su cargo de Subgerente jurídica código 090-Grado 03, al cual se le suma el valor del contrato de prestación de servicios 301-2016, equivalente a la suma de \$30.720.000, para un total de \$ 273.254.368, los cuales no debieron ser recibidos por la actual Subgerente Jurídica del Sujeto de control, pues no cumplía los requisitos mínimos exigidos por la ley.

Las conductas enunciadas, trasgreden presuntamente la esfera disciplinaria, penal y fiscal, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la empresa, incumplen sus deberes funcionales de verificación respecto de la idoneidad y experiencia de la actual Subgerente Jurídica, en la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales No. 301 de 2016 y en la posesión del cargo mencionado, sin el cumplimiento de los requisitos legales, pretermitiendo los principios de transparencia, economía y responsabilidad que dirigen la contratación estatal, así como los de moralidad, eficacia e imparcialidad propios de la Administración pública, según lo preceptuado en los artículos 209, 125 de la Constitución Nacional, Artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículos 3, 23, 24 y 26 de la Ley 80 de 1993, Ley 734 de 2002, Código Penal y demás normas concordantes.

La anterior situación configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal, por el no cumplimiento de los requisitos legales por parte de la contratista en la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 301 de 2016 y para acceder al cargo como Subgerente Jurídica Código 090 Grado 3, de TRANSMILENIO S.A, por un valor de \$273.254.368.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se evidencia que no se tuvo en cuenta la evaluación pormenorizada del perfil como contratista y Subgerente Jurídica realizado por este órgano de control, en donde paso a paso se estableció el análisis de los requisitos contractuales y legales tanto para el proceso TMSA-CD-285-16 y los establecidos en los manuales de funciones de la entidad auditada.

En este sentido, se reitera conforme el proceso de selección TMSA-CD-285 de 2016, se tuvo en cuenta al evaluar, todos y cada de los documentos precontractuales, entre los más relevantes, los factores de selección consagrados en el numeral 5 de los estudios previos, así como el certificado No. 259 de 2016



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

expedido por la Dirección Administrativa de TRANSMILENIO S.A. y la evaluación del perfil realizado por la Subgerente Jurídica de Transmilenio para el contrato 301-2016; observando que se utilizó de forma inadecuada, la equivalencia aplicada a la experiencia de la contratista, cuando sostiene en el numeral 2 de la EVALUACIÓN DEL PERFIL, que aplicó el numeral primero de la Circular 002 del 2016 EQUIVALENCIAS PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, *el cual establece lo siguiente: “Un (01) título de postgrado en la modalidad de especialización por dos (02) de experiencia profesional, cuando esta acreditaba 4 años de experiencia y un postgrado, lo cual equivale a 6 años de experiencia profesional exigida”*; al utilizar el título de especialización en contratación estatal para validar la experiencia mínima que exigía el contrato, es decir los 6 años de experiencia profesional general, cuando este título era un requisito mínimo del profesional para desarrollar el contrato, tal y como consta en los estudios previos (Estudio Técnico y Económico numeral 5 Factores de Selección), sin que fuese objeto de evaluación por parte de la Subgerente Jurídica de Transmilenio, la maestría en leyes cursada en el exterior, como lo pretende dar a entender este sujeto de control en su respuesta.

Ahora bien, en cuanto a la argumentación respecto de la remuneración por concepto de honorarios profesionales contenidos en la circular 002 de 2016, el valor equivalente a \$ 6'153.972, que fue cancelado mensualmente a la contratista por el termino de 5 meses, es necesario precisar que si bien estos valores no coinciden con los requerimientos establecidos en el proceso de selección TMSA-CD-285-2016; fueron aceptados en el marco del principio de autonomía de la voluntad por las partes involucradas en la contratación, sin que esto implique obviar las especificaciones técnicas requeridas para la escogencia del contratista, pues esto conllevaría al desconocimiento de los principios de legalidad, transparencia y selección objetiva propios de la contratación estatal y de la función administrativa, con lo cual se generó la celebración del mismo sin el cumplimiento de los requisitos legales.

En cuanto a su condición de Subgerente Jurídica, esta tenía una experiencia promedio de aproximadamente 5 años, con lo cual no cumplía con los requisitos del cargo (título profesional en derecho; jurisprudencia o derecho y ciencias políticas, especialización o título de postgrado en áreas relacionadas con las funciones del cargo y 7 años de experiencia profesional), según lo preceptuado en la Resolución No. 354 del 13 de junio de 2016, expedida por TRANSMILENIO, *“Por medio de la cual se modifica el Manual específico de funciones y requisitos, por competencias laborales para los empleos públicos de la planta de personal de la TRANSMILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A.”*, para lo cual la entidad aplicó en



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

una segunda oportunidad de forma inadecuada las equivalencias (folio 59 de la Historia laboral), utilizando el título de maestría en leyes cursado en la universidad de Pensilvania, como requisito mínimo de experiencia para el cargo, atribuyéndole tres años de experiencia, adicionales a la obtenida hasta la fecha de la posesión en el cargo, para un total de ocho años de experiencia profesional, sin que pueda entenderse que se aplica lo consignado en el Decreto Reglamentario No. 1083 de 2015 en su Artículo 2.2.2.3.4, ya que fue utilizado el título maestría en leyes adelantado en el exterior, sin la convalidación por parte del Ministerio de Educación, de manera previa a su posesión, bajo los parámetros de las equivalencias, en aras de dar cumplimiento a los presupuestos mínimos del cargo, como lo es la experiencia profesional, no que este fuese en si mismo considerado necesario para su desempeño, pues era para suplir el requisito de la falta de experiencia profesional para desempeñar el cargo mencionado.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, Fiscal por valor de \$273.254.368 y penal, por tanto se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, Fiscalía General de la Nación y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2.3.7. Tabla de honorarios para las vigencias 2015-2016-2017-2018, expedidas por TRANSMILENIO S.A., mediante las Circulares Administrativas Nos. 003 del 21 de enero de 2015, 002 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017

A través de las tablas de honorarios expedidas por el sujeto de control mediante las Circulares Administrativas 003 del 21 de enero de 2015, 002 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017, se establecieron los valores para los contratos de prestación de servicios profesionales y no profesionales con personas naturales (excepcionalmente podían servir de base para personas jurídicas), para las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018.

- En este sentido para la vigencia 2015, los honorarios a cancelar para los contratistas, se encuentra dividido en los cuadros 60 al 70:

CUADRO 60
RESUMEN RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 003 DEL 21 DE ENERO DE 2015- TABLA DE
HONORARIOS VIGENCIA 2015
A. TABLA 1 PRESTACIÓN DE SERVICIOS No PROFESIONALES

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Bachiller con seis meses de experiencia	\$1.070.871
02	Bachiller con un año de experiencia	\$1.234.521
03	Bachiller con 18 meses de experiencia	\$1.444.389
04	Bachiller con dos años de experiencia	\$1.693.670
05	Dos semestres de educación superior	\$1.847.644
06	Cuatro semestres de educación superior	\$2.001.612
07	Seis semestres de educación	\$2.155.583
08	Ocho semestres de educación superior	\$2.309.554
09	Terminación de materias de educación superior sin título.	\$2.463.525

Fuente: Circular No. 003 del 21 de enero de 2015 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2015”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 61
B. TABLA 2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Valores en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Título de formación profesional sin experiencia	\$3.105.590
02	Título de formación profesional y seis meses de experiencia	\$3.296.595
03	Un año de experiencia	\$3.549.258
04	Dos años de experiencia	\$3.992.915
05	Tres años de experiencia	\$4.436.572
06	Cuatro años de experiencia	\$4.880.227
07	Cinco años de experiencia	\$5.323.901
08	Seis años de experiencia	\$5.767.546
09	Siete años de experiencia	\$6.211.200
10	Ocho años de experiencia	\$7.111.981

Fuente: Circular No. 003 del 21 de enero de 2015 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2015”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

➤ Para la vigencia 2016, se tienen las siguientes tablas:

CUADRO 62
RESUMEN RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 002 DEL 27 DE ENERO DE 2016 -
TABLA DE HONORARIOS - CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2016
A. TABLA 1 PRESTACIONES DE SERVICIOS NO PROFESIONALES

Valores en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Bachiller con seis meses de experiencia	\$1'142.619
02	Bachiller con un año de experiencia	\$1'317.234
03	Bachiller con dieciocho meses de experiencia	\$1'541.163
04	Bachiller con dos años de experiencia	\$1'807.146
05	Dos semestres de educación superior	\$1'971.436
06	Cuatro semestres de educación superior	\$2'135.720
07	Seis semestres de educación	\$2'300.007
08	Ocho semestres de educación superior	\$2'464.294
09	Terminación de materias de educación superior sin título.	\$2'628.581

Fuente: Circular No. 002 del 27 de enero de 2016“Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2016”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 63
B. TABLA 2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Título de formación profesional sin experiencia	\$3.313.665
02	Título de formación profesional y seis meses de experiencia	\$3.517.467
03	Título de formación profesional y Un año de experiencia	\$3.787.058
04	Título de formación profesional y Dos años de experiencia	\$4.260.440
05	Título de formación profesional y Tres años de experiencia	\$4.733.822
06	Título de formación profesional y Cuatro años de experiencia	\$5.207.202
07	Título de formación profesional y Cinco años de experiencia	\$5.680.602
08	Título de formación profesional y Seis años de experiencia	\$6.153.972
09	Título de formación profesional y Siete años de experiencia	\$6.627.350
10	Título de formación profesional y Ocho años de experiencia	\$7.588.784
11	Título de formación profesional y nueve años de experiencia	\$8.230.680
12	Título de formación profesional y diez años de	\$9.736.000

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
	experiencia	

Fuente: Circular No. 002 del 27 de enero de 2016“Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2016”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 64

C. TABLA 3. PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON EXPERTOS:

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA
01	Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$13'387.000
02	Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$16'820.000
03	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$18'890.000
04	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$21'372.000

Fuente: Circular No. 002 del 27 de enero de 2016“Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2016”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

➤ Para la vigencia 2017, se tienen las siguientes tablas de honorarios:

CUADRO 65

RESUMEN RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 03 DEL 17 DE ENERO DE 2017 -
TABLA DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2017

A. TABLA 1 PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO PROFESIONALES

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Bachiller con seis (6) meses de experiencia	\$1.225.236
02	Bachiller con un (1) año de experiencia	\$1.412.477
03	Bachiller con dieciocho (18) meses de experiencia	\$1.652.597
04	Bachiller con dos (2) años de experiencia	\$1.937.812
05	Dos (2) semestres de educación superior	\$2.113.981
06	Cuatro (4) semestres de educación superior	\$2.290.143
07	Seis (6) semestres de educación superior	\$2.466.309
08	Ocho (8) semestres de educación superior	\$2.642.475
09	Terminación de materias de educación superior sin título.	\$2.818.641

Fuente: Circular No. 03 del 17 de enero de 2017“Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2017”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 66
B. TABLA 2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Título de formación profesional sin experiencia	\$3.553.260
02	Título de formación profesional y seis meses de experiencia	\$3.771.797
03	Título de formación profesional y Un (1) año de experiencia	\$4.060.881
04	Título de formación profesional y Dos (2) años de experiencia	\$4.568.491
05	Título de formación profesional y Tres (3) años de experiencia	\$5.076.101
06	Título de formación profesional y Cuatro (4) años de experiencia	\$5.583.709
07	Título de formación profesional y Cinco (5) años de experiencia	\$6.091.338
08	Título de formación profesional y Seis (6) años de experiencia	\$6.598.935
09	Título de formación profesional y Siete (7) años de experiencia	\$7.106.541
10	Título de formación profesional y Ocho (8) años de experiencia	\$8.137.170
11	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia	\$8.825.800
12	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia	\$10.439.961

Fuente: Circular No. 03 del 17 de enero de 2017 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2017”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 67
C. TABLA 3. PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON EXPERTOS:

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA
01	Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$14.354.947
02	Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$18.036.170
03	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$20.255.841
04	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$22.917.302

Fuente: Circular No. 03 del 17 de enero de 2017 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2017”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

- Para la vigencia 2018, se tienen las siguientes tablas de honorarios:

CUADRO 68

RESUMEN RESOLUCION ADMINISTRATIVA No. 018 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2017 -
TABLA DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2018

A. TABLA 1 PRESTACION DE SERVICIOS NO PROFESIONALES

B. Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Bachiller con seis (6) meses de experiencia	\$1.274.000
02	Bachiller con un (1) año de experiencia	\$1.469.000
03	Bachiller con dieciocho (18) meses de experiencia	\$1.719.000
04	Bachiller con dos (2) años de experiencia	\$2.015.000
05	Dos (2) semestres de educación superior	\$2.198.000
06	Cuatro (4) semestres de educación superior	\$2.380.000
07	Seis (6) semestres de educación superior	\$2.565.000
08	Ocho (8) semestres de educación superior	\$2.748.000

Fuente: Circular No. 018 del 13 de diciembre de 2017 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2018”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 69

C. TABLA 2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
01	Terminación de materias de educación superior sin título	\$2.931.000
02	Título de formación profesional sin experiencia	\$3.696.000
03	Título de formación profesional y seis meses de experiencia	\$3.923.000
04	Título de formación profesional y Un (1) año de experiencia	\$4.223.000
05	Título de formación profesional y Dos (2) años de experiencia	\$4.750.000
06	Título de formación profesional y Tres (3) años de experiencia	\$5.279.000
07	Título de formación profesional y Cuatro (4) años de experiencia	\$5.808.000
08	Título de formación profesional y Cinco (5) años de experiencia	\$6.335.000
09	Título de formación profesional y Seis (6) años de experiencia	\$6.862.000
10	Título de formación profesional y Siete (7) años de experiencia	\$7.390.000
11	Título de formación profesional y Ocho (8) años de experiencia	\$8.462.000

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO
12	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia	\$9.178.000
13	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia	\$10.858.000

Fuente: Circular No. 018 del 13 de diciembre de 2017 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2018”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

CUADRO 70

D. TABLA 3. PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON EXPERTOS:

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA
01	Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado relacionado con la prestación	\$14.929.000
02	Título de formación profesional y ocho (8) año de experiencia profesional y un (1) título de postgrado relacionado con la prestación	\$18.757.000
03	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado relacionado con la prestación	\$21.066.000
04	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado relacionado con la prestación	\$23.833.000

Fuente: Circular No. 018 del 13 de diciembre de 2017 “Tabla de Honorarios contratos de prestación de servicios 2018”, expedida por la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A.

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En desarrollo de la presente Auditoria, se verificó en concordancia con lo establecido en los artículos 2.2.1.1.1.2.1.1. y 2.2.1.2.1.4.9, del Decreto 1082 de 2015, la información de las tablas de honorarios para la prestación de los servicios profesionales, de apoyo a la gestión y con expertos para las vigencias 2015 a 2018, en concordancia con los manuales de funciones expedidos en las mencionadas vigencias.

Como producto de la evaluación realizada a estas actuaciones administrativas, respuestas del sujeto de control solicitadas mediante los correos electrónicos de fechas seis de marzo, tres de abril correspondientes a la presente vigencia, contestaciones en fecha de 10 de abril, 16 de abril y 25 de abril de 2018, se formuló el siguiente hallazgo:

3.2.3.7.1. *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto TRANSMILENIO S.A., no cuenta con los estudios de mercado necesarios para determinar el valor de las tablas de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ni justifica la necesidad para la contratación directa de expertos en el contexto de las circulares Nos. 002 del 27 de enero de 2016, 03 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la ley 80 de 1993, numeral 3º del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.9, del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, señalan el marco de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

De igual manera, para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la ley 1474 de 2011 y el Decreto 019 de 2012.

El equipo auditor, solicitó vía correo electrónico el día seis de marzo de 2018, las tablas de honorarios para esta modalidad de contratación directa, correspondiente a las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018, para lo cual en esta misma fecha, se dio contestación adjuntando en formato PDF las Circulares Nos. 003 del 21 de enero de 2015, 002 del 27 de enero de 2016, 003 del 17 de enero de 2017 y la Circular No. 018 del 31 de diciembre de 2017, respectivamente.

Posteriormente, mediante correo institucional de fecha tres de abril de 2018, le solicito respuesta oficial al sujeto de control, respecto de cuál fue el estudio realizado por la empresa para determinar los valores establecidos por concepto de honorarios en las tablas para las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018; así como, cuál fue la razón o justificación, para establecer en las tablas de honorarios vigencias 2016, 2017 y 2018, variaciones frente a la necesidad de contratar con expertos como se menciona en estas y cuál es el estudio realizado para determinar los valores a cancelar por este concepto.

Para tal efecto, el sujeto de control en fecha 10 de abril de la presente vigencia, al primer cuestionamiento, manifestó que: *“Durante los años 2015 a 2018, valores establecidos por concepto de honorarios y remuneración de servicios técnicos, se determinaron con incrementos anuales del IPC certificados por el DANE o el incremento del salario mínimo establecido por el Gobierno Nacional.”*

Respecto de la segunda pregunta sobre el tema de los expertos, manifestó el sujeto de control lo siguiente:

“Para el caso de la remuneración por honorarios de personas altamente calificadas (años 2016 y 2017), hasta el año 2015 el rango máximo para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión era de SIETE MILLONES CIENTO ONCE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$7'111.981.00), lo que limitaba la posibilidad de vincular mediante esta modalidad (contratos de prestación de servicios profesionales) a profesionales con la experticia necesarias para afrontar los grandes retos y problemas que tiene esta entidad.

El análisis realizado en su momento partió del rango máximo establecido en ese entonces (2015), que se asimilaba a lo que para el año 2016, ganaba un profesional Grado 3 de la entidad; cabe aclarar que en TRANSMILENIO S.A., un profesional Grado 3 es el profesional de menor rango, por lo que para acreditar su idoneidad solo se requiere un título de formación como profesional.

En este orden de ideas, la gerencia consideró que a los profesionales de altas calidades que se requerían vincular para afrontar temas de impacto (bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión), no solo no se le podía pagar lo mismo que a un grado 3 de Transmilenio, sino que no era atractivo para este tipo de personas suscribir un contrato de altas horas de dedicación, en complejos análisis por ese monto de honorarios. Adicionalmente, la escala de honorarios desconocía en su estructura al profesional con postgrado (especialización, maestría y/o doctorado), sin tener en cuenta este nivel de formación en la remuneración de la prestación del servicio.

Por esta razón, fue necesario ajustar la escala de honorarios en forma ecuánime no solo al grado 3 de la entidad, sino hacer un parangón con los grados 4, 5 y 6 así como los grados del nivel Asesores, Directores, Jefes y Subgerentes. Es así como el año 2016, se expidió una nueva tabla de honorarios extrayendo unos nuevos montos de forma objetiva, correlacionados con lo que ganaban para ese entonces (con sus prestaciones sociales, ver anexo) grados 4, 5 y 6 así como a Asesores, Directores, Jefes de Área y Subgerentes y de esta manera, no poder acceder a personas con mucha más experiencia, conocimiento y experticia en el apoyo a la administración para afrontar los complejos retos de la gestión del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá.

Además de esta análisis, se observaron los topes establecidos legalmente, considerando la remuneración total del Gerente de la entidad, como límite máximo en el pago de honorarios de los contratistas altamente calificados”.

Aunado a lo anterior, en fecha 16 de abril de 2018, dando aclaración a la respuesta anterior, por solicitud del equipo auditor de fecha 11 de abril, manifestó lo siguiente:

“Se debe tener en cuenta que el IPC o Índice de precios al Consumidor es un indicador desarrollado por el Instituto Nacional de Estadísticas- DANE, con el fin de calcular

mensualmente la evolución de la inflación, y a su vez la inflación se define como un aumento sustancial, persistente y sostenido del nivel general de precios a través del tiempo. Por lo tanto, al aumentar el valor de los precios de los bienes o servicio año tras año, y mantenerse el valor de los honorarios, sin aplicar el IPC, el contratista pierde la posibilidad de adquirir los mismos bienes y/o servicios, por cuanto el valor de estos ha aumentado. Entonces, la administración ha aplicado la política de aplicar a la tabla de honorarios el IPC, con el fin de mantenerle al contratista de cierta forma la posibilidad de adquirir la misma cantidad de bienes y servicios con la suma de dinero dada por honorarios.

Es decir, se le mantiene ese poder de adquirir esos bienes y servicios que él tiene derechos según sus honorarios.”

En fecha 25 de abril de 2018, por intermedio del Jefe de la Oficina de Control Interno del sujeto de control, se complementa transcribiendo la respuesta recibida por la Dirección Corporativa sobre la tabla de honorarios de TMSA, para la prestación de servicios, manifestando lo siguiente:

“La Administración actual no tiene conocimiento sobre los estudios, fuentes, desarrollos y antecedentes que generaron los rangos de las tablas de honorarios originales de esta entidad, no obstante lo anterior le informamos que el sustento de estas contraprestaciones para los años 2016, 2017 y 2018 son las siguientes:

1. Proyecciones objetivas aritméticas de los años que culminan en su vigencia fiscal, más el monto representativo en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), escala por escala, tal como se desprende del cuerpo mismo de esos documentos.

2. Para el año 2016, se generó una tabla adicional de honorarios la cual se denominó “expertos”. Los valores de esta tabla se sustentaron en los sueldos asignados a personal directivo y asesor de TRANSMILENIO S.A. La razón de esta nueva tabla ya se expuso ante éste ente de control y tiene relación con la necesidad de contar con personal altamente calificado en temas asociados a Transporte Masivo, experticia que es escasa en nuestro entorno laboral.

No obstante lo anterior y en aras de preservar la equidad de nuestra tabla de honorarios, TRANSMILENIO S.A, en la vigencia pasada hizo un comparativo de nuestras escalas con la de otras entidades públicas nacionales y distritales, para cotejar la equidad del estado de ingreso de nuestros contratistas, dependiendo de la idoneidad pretendida, dando como resultado que las proyecciones efectuadas se encuentran dentro del rango del mercado, anexando tabla comparativa.”

En este orden de ideas, el equipo auditor, evaluó la información presentada respecto de cada una de las circulares administrativas antes referidas, que contenían los honorarios para los contratos de prestación de los servicios

profesionales, con expertos y de apoyo a la gestión para las vigencias 2015 a 2018, evidenciando lo siguiente:

- En la Circular No. 003 del 21 de enero de 2015, consagraba, que con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 20 y 81 del Decreto 1510 de 2013, se estableció como herramienta para determinar el valor de los contratos de prestación de servicios profesionales y no profesionales con personas naturales, la estandarización de los honorarios mensuales a pagar por parte de TRANSMILENIO S.A., conforme al IPC del 2014. Así las cosas, esta actuación administrativa, se convirtió en el punto de partida del equipo auditor para la presente evaluación.
- En las Circulares Nos. 002 del 27 de enero de 2016, 003 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2017, se evidenciaron los parámetros para estandarizar los honorarios mensuales para esta tipología de contratación directa, de acuerdo con el IPC del año inmediatamente anterior, observando que dicha actualización no solo contempla este criterio, sino porcentajes de actualización adicionales, para la vigencia 2017, del 1.4%, sin que exista justificación administrativa respecto de los porcentajes que se suman al IPC para el establecimiento de los honorarios. En cuanto a la vigencia 2018, se establece un IPC de aplicación equivalente al 4% aproximadamente.
- Se procede a realizar la aplicación del IPC, correspondiente al año 2015 (6,77 %) para la actualización de los valores mensuales de los contratos de prestación de servicios profesionales, y de apoyo a la gestión vigencia 2016, conforme lo establecía la Circular No. 002 del 27 de enero de 2016, cuyos valores no concuerdan con lo mencionado por tabla (escala, experiencia y valor mensual del contrato), como a continuación se describe :

CUADRO 71
COMPARATIVO TABLAS DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE
SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN VIGENCIAS 2015-2016
Cifras en pesos

EXPERIENCIA	VALOR INICIAL MENSUAL CONTRATO 2015 Circular 003 del 21 de enero de 2015) IPC 2014 (3,66%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016) IPC 2015 (6,77%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016) IPC 2015 (6,77%)
Bachiller con seis (6) meses de experiencia	\$1.070.871,00	1.143.369	\$1.142.619
Bachiller con un (1) año de experiencia	\$1.234.521,00	1.318.098	\$1.317.234



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

EXPERIENCIA	VALOR INICIAL MENSUAL CONTRATO 2015 Circular 003 del 21 de enero de 2015) IPC 2014 (3,66%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016) IPC 2015 (6,77%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016) IPC 2015 (6,77%)
Bachiller con dieciocho (18) meses de experiencia	\$1.444.389,00	1.542.174	\$1.541.163
Bachiller con dos (2) años de experiencia	\$1.693.670,00	1.808.331	\$1.807.146
Dos (2) semestres de educación superior	\$1.847.644,00	1.972.729	\$1.971.436
Cuatro (4) semestres de educación superior	\$2.001.612,00	2.137.121	\$2.135.720
Seis (6) semestres de educación superior	\$2.155.583,00	2.301.516	\$2.300.007
Ocho (8) semestres de educación superior	\$2.309.554,00	2.465.911	\$2.464.294
Terminación de materias de educación superior sin título.	\$2.463.525,00	2.630.306	\$2.628.581
Título de formación profesional sin experiencia	\$3.105.590,00	3.315.838	\$3.313.665
Título de formación profesional y seis meses de experiencia.	\$3.296.595,00	3.519.774	\$3.517.467
Título de formación profesional y un (1) año de experiencia	\$3.549.258,00	3.789.543	\$3.787.058
Título de formación profesional y dos (2) años de experiencia	\$3.992.915,00	4.263.235	\$4.260.440
Título de formación profesional y tres (3) años de experiencia	\$4.436.572,00	4.736.928	\$4.733.822
Título de formación profesional y cuatro (4) años de experiencia	\$4.880.227,00	5.210.618	\$5.207.202
Título de formación profesional y cinco (5) años de experiencia	\$5.323.901,00	5.684.329	\$5.680.602
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia	\$5.767.546,00	6.158.009	\$6.153.972
Título de formación profesional y siete (7) años de experiencia	\$6.211.200,00	6.631.698	\$6.627.350
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia	\$7.111.981,00	7.593.462	\$7.588.484
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia			\$8.230.680
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia			\$9.736.000

Fuente: Información proveniente de la Circular No. 002 del 27 de enero de 2016 – Tabla de Honorarios Contratos de Prestación de Servicios 2016, expedida por TMSA.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

- Igual circunstancia, se evidenció para la vigencia 2017, cuando se aplica lo mencionado en la Circular No. 003 del 17 de enero de 2017, en cuanto a la estandarización de honorarios por la aplicación del IPC vigencia 2016 (5,75%) más el adicional del 1.4%, no concuerdan los valores establecidos por este criterio, así:

CUADRO 72
COMPARATIVO TABLAS DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE
SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN VIGENCIAS 2016-2017
Cifras en pesos

EXPERIENCIA	VALOR INICIAL MENSUAL CONTRATO 2015 Circular 003 del 21 de enero de 2015) IPC 2014 (3,66%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016) IPC 2015 (6,77%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016) IPC 2015 (6,77%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017) IPC 2016 (5,75% +1.4%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Aplicación formula 5,75 % +1.4%	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017) IPC 2016 (5,75% +1.4 %)
Bachiller con seis (6) meses de experiencia	\$1.070.871,00	1.143.369	\$1.142.619	\$1.225.120	\$1.224.316	\$ 1.225.236.00
Bachiller con un (1) año de experiencia	\$1.234.521,00	1.318.098	\$1.317.234	\$1.412.342	\$1.411.416	\$ 1.412.477.00
Bachiller con dieciocho (18) meses de experiencia	\$1.444.389,00	1.542.174	\$1.541.163	\$1.652.440	\$1.651.356	\$ 1.652.597.00
Bachiller con dos (2) años de experiencia	\$1.693.670,00	1.808.331	\$1.807.146	\$1.937.627	\$1.936.357	\$ 1.937.812.00
Dos (2) semestres de educación superior	\$1.847.644,00	1.972.729	\$1.971.436	\$2.113.780	\$2.112.394	\$ 2.113.981.00
Cuatro (4) semestres de educación superior	\$2.001.612,00	2.137.121	\$2.135.720	\$2.289.925	\$2.288.424	\$ 2.290.143.00
Seis (6) semestres de educación superior	\$2.155.583,00	2.301.516	\$2.300.007	\$2.466.074	\$2.464.458	\$ 2.466.309.00
Ocho (8) semestres de educación superior	\$2.309.554,00	2.465.911	\$2.464.294	\$2.642.223	\$2.640.491	\$ 2.642.475.00
Terminación de materias de educación superior sin título.	\$2.463.525,00	2.630.306	\$2.628.581	\$2.818.372	\$2.816.525	\$ 2.818.641.00
Título de formación profesional sin experiencia	\$3.105.590,00	3.315.838	\$3.313.665	\$3.552.921	\$3.550.592	\$ 3.553.260.00
Título de formación profesional y seis meses de experiencia	\$3.296.595,00	3.519.774	\$3.517.467	\$3.771.438	\$3.768.966	\$ 3.771.797.00
Título de formación profesional y un (1) año de experiencia	\$3.549.258,00	3.789.543	\$3.787.058	\$4.060.495	\$4.057.833	\$ 4.060.881.00
Título de formación profesional y dos (2) años de experiencia	\$3.992.915,00	4.263.235	\$4.260.440	\$4.568.057	\$4.565.061	\$ 4.568.491.00
Título de formación profesional y tres (3) años de experiencia	\$4.436.572,00	4.736.928	\$4.733.822	\$5.075.618	\$5.072.290	\$ 5.076.101.00
Título de formación profesional y cuatro (4) años de experiencia	\$4.880.227,00	5.210.618	\$5.207.202	\$5.583.178	\$5.579.517	\$ 5.583.709.00
Título de formación profesional y cinco (5) años de experiencia	\$5.323.901,00	5.684.329	\$5.680.602	\$6.090.759	\$6.086.765	\$ 6.091.338.00
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia	\$5.767.546,00	6.158.009	\$6.153.972	\$6.598.306	\$6.593.981	\$ 6.598.935.00
Título de formación profesional y siete (7) años de experiencia	\$6.211.200,00	6.631.698	\$6.627.350	\$7.105.865	\$7.101.206	\$ 7.106.541.00
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia	\$7.111.981,00	7.593.462	\$7.588.484	\$8.136.395	\$8.131.061	\$ 8.137.170.00
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia			\$8.230.680	\$8.819.174	\$8.819.174	\$ 8.825.800.00
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia			\$9.736.000	\$10.432.124	\$10.432.124	\$ 10.439.961.00
EXPERTOS						
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$13.387.000	\$14.344.171	\$14.344.171	\$14.354.947.00
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$16.820.000	\$18.022.630	\$18.022.630	\$18.036.170.00
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$18.890.000	\$20.240.635	\$20.240.635	\$20.255.841.00
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$21.372.000	\$22.900.098	\$22.900.098	\$22.917.302.00

Fuente: Información proveniente de la Circular 003 del 17 de enero de 2017– Tabla de Honorarios Contratos de Prestación de Servicios 2017.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En síntesis se observa que los valores consignados en la presente circular, no obedecen a la aplicación de los parámetros de estandarización (IPC AÑO ANTERIOR

+ 1.4%), y no se encuentra justificado el porcentaje adicional que se aplica a dicha actualización de honorarios para la vigencia 2017.

1. En cuanto a la Circular 018 del trece (13) de diciembre de 2017, se encuentra en la justificación para estandarizar los honorarios mensuales a pagar por parte de TRANSMILENIO S.A., de acuerdo al IPC proyectado por el DANE, para el año 2017 (4 % aproximadamente):

CUADRO 73
COMPARATIVO TABLAS DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE
SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN VIGENCIAS
2015-2016-2017-2018

Cifras en pesos

EXPERIENCIA	VALOR INICIAL MENSUAL CONTRATO 2015 Circular 003 del 21 de enero de 2015 IPC 2014 (3,66%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016 IPC 2015 (6,77%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016 IPC 2015 (6,77%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017 IPC 2016 (5,75% +1.4%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Aplicación fórmula 5,75 % +1.4%	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017 IPC 2016 (5,75% +1.4 %)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2018 Circular 018 del 13 de diciembre de 2018 IPC 2017 (4 % Aproximadamente) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2018 Aplicación IPC 4 % Aproximadamente	VALOR MENSUAL CONTRATO 2018 Circular 018 del 13 de diciembre de 2018 IPC 2017 (4 % Aproximadamente)
Bachiller con seis (6) meses de experiencia	\$1.070.871	\$1.143.369	\$1.142.619	\$1.225.120	\$1.224.316	\$1.225.236.00	\$1.274.125	\$1.273.289	\$1.274.000
Bachiller con un (1) año de experiencia	\$1.234.521	\$1.318.098	\$1.317.234	\$1.412.342	\$1.411.416	\$1.412.477.00	\$1.468.836	\$1.467.873	\$1.469.000
Bachiller con dieciocho (18) meses de experiencia	\$1.444.389	\$1.542.174	\$1.541.163	\$1.652.440	\$1.651.356	\$1.652.597.00	\$1.718.537	\$1.717.410	\$1.719.000
Bachiller con dos (2) años de experiencia	\$1.693.670	\$1.808.331	\$1.807.146	\$1.937.627	\$1.936.357	\$1.937.812.00	\$2.015.132	\$2.013.811	\$2.015.000
Dos (2) semestres de educación superior	\$1.847.644	\$1.972.729	\$1.971.436	\$2.113.780	\$2.112.394	\$2.113.981.00	\$2.198.331	\$2.196.889	\$2.198.000
Cuatro (4) semestres de educación superior	\$2.001.612	\$2.137.121	\$2.135.720	\$2.289.925	\$2.288.424	\$2.290.143.00	\$2.381.522	\$2.379.961	\$2.380.000
Seis (6) semestres de educación superior	\$2.155.583	\$2.301.516	\$2.300.007	\$2.466.074	\$2.464.458	\$2.466.309.00	\$2.564.717	\$2.563.036	\$2.565.000
Ocho (8) semestres de educación superior	\$2.309.554	\$2.465.911	\$2.464.294	\$2.642.223	\$2.640.491	\$2.642.475.00	\$2.747.912	\$2.746.111	\$2.748.000
Terminación de materias de educación superior sin título.	\$2.463.525	\$2.630.306	\$2.628.581	\$2.818.372	\$2.816.525	\$2.818.641.00	\$2.931.107	\$2.929.186	\$2.931.000
Título de formación profesional sin experiencia	\$3.105.590	\$3.315.838	\$3.313.665	\$3.552.921	\$3.550.592	\$3.553.260.00	\$3.695.038	\$3.692.616	\$3.696.000

EXPERIENCIA	VALOR INICIAL MENSUAL CONTRATO 2015 Circular 003 del 21 de enero de 2015 IPC 2014 (3,66%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016 IPC 2015 (6,77%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2016 Circular 002 del 27 de enero de 2016 IPC 2015 (6,77%)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017 IPC 2016 (5,75% +1.4%) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Aplicación fórmula 5,75 % +1.4%	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017 IPC 2016 (5,75% +1.4 %)	VALOR MENSUAL CONTRATO 2018 Circular 018 del 13 de diciembre de 2018 IPC 2017 (4 % Aproximadamente) TASADO POR LA CONTRALORIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2018 Aplicación IPC 4 % Aproximadamente	VALOR MENSUAL CONTRATO 2018 Circular 018 del 13 de diciembre de 2018 IPC 2017 (4 % Aproximadamente)
Título de formación profesional y seis meses de experiencia.	\$3.296.595	\$3.519.774	\$3.517.467	\$3.771.438	\$3.768.966	\$ 3.771.797.00	\$3.922.296	\$3.919.725	\$3.923.000
Título de formación profesional y un (1) año de experiencia	\$3.549.258	\$3.789.543	\$3.787.058	\$4.060.495	\$4.057.833	\$ 4.060.881.00	\$4.222.915	\$4.220.146	\$4.223.000
Título de formación profesional y dos (2) años de experiencia	\$3.992.915	\$4.263.235	\$4.260.440	\$4.568.057	\$4.565.061	\$ 4.568.491.00	\$4.750.779	\$4.747.664	\$4.750.000
Título de formación profesional y tres (3) años de experiencia	\$4.436.572	\$4.736.928	\$4.733.822	\$5.075.618	\$5.072.290	\$ 5.076.101.00	\$5.278.643	\$5.275.182	\$5.279.000
Título de formación profesional y cuatro (4) años de experiencia	\$4.880.227	\$5.210.618	\$5.207.202	\$5.583.178	\$5.579.517	\$ 5.583.709.00	\$5.806.505	\$5.802.698	\$5.808.000
Título de formación profesional y cinco (5) años de experiencia	\$5.323.901	\$5.684.329	\$5.680.602	\$6.090.759	\$6.086.765	\$ 6.091.338.00	\$6.334.389	\$6.330.236	\$6.335.000
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia	\$5.767.546	\$6.158.009	\$6.153.972	\$6.598.306	\$6.593.981	\$ 6.598.935.00	\$6.862.239	\$6.857.740	\$6.862.000
Título de formación profesional y siete (7) años de experiencia	\$6.211.200	\$6.631.698	\$6.627.350	\$7.105.865	\$7.101.206	\$ 7.106.541.00	\$7.390.099	\$7.385.254	\$7.390.000
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia	\$7.111.981	\$7.593.462	\$7.588.484	\$8.136.395	\$8.131.061	\$ 8.137.170.00	\$8.461.850	\$8.456.303	\$8.462.000
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia			\$8.230.680	\$8.819.174	\$8.819.174	\$ 8.825.800.00	\$9.171.941	\$9.171.941	\$9.178.000
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia			\$9.736.000	\$10.432.124	\$10.432.124	\$ 10.439.961.00	\$10.849.409	\$10.849.409	\$10.858.000
EXPERTOS									
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$13.387.000	\$14.344.171	\$14.344.171	\$14.354.947.00	\$14.917.937	\$14.917.937	\$14.929.000
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$16.820.000	\$18.022.630	\$18.022.630	\$18.036.170.00	\$18.743.535	\$18.743.535	\$18.757.000
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$18.890.000	\$20.240.635	\$20.240.635	\$20.255.841.00	\$21.050.260	\$21.050.260	\$21.066.000
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado			\$21.372.000	\$22.900.098	\$22.900.098	\$22.917.302.00	\$23.816.102	\$23.816.102	\$23.833.000

Fuente: Información proveniente de las Circulares 003 del 21 de enero de 2015, No. 002 del 27 de enero de 2016, 003 del 17 de enero de 2017 y 018 del 13 de diciembre de 2018 - Tablas de Honorarios Contratos de Prestación de Servicios 2015, 2016, 2017 y 2018.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este sentido, si bien la empresa mediante respuesta del 10 de abril de 2018, manifestó que: *“Durante los años 2015 al 2018, los valores establecidos por conceptos de honorarios y remuneración de servicios técnicos se determinaron con incrementos anuales del IPC certificada por el DANE o el incremento del salario mínimo establecido por el Gobierno Nacional”*, no concuerda con lo expresado en fecha 25 de abril de la presente anualidad, ya que según fue manifestado, no se cuenta con los conocimientos por parte del sujeto de control sobre los estudios, fuentes, desarrollos y antecedentes que generaron los rangos de las tablas de honorarios originales de TRANSMILENIO S.A.

Así las cosas, observa este equipo auditor, que si bien para la remuneración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, se tiene libertad para pactar la contraprestación entre el Estado y el contratista, esta no es absoluta, se requiere el acatamiento de las reglas propias del contrato, debe obedecer a los parámetros de remuneración lógicos y consecuentes con las actividades a desarrollar en cumplimiento del objeto contractual.

Sin embargo, la entidad en la dinámica de estandarización de honorarios para las vigencias evaluadas, se observa por parte de este equipo auditor, que el mecanismo utilizado referente al IPC del año inmediatamente anterior y porcentajes adicionales a este, presenta valores diferentes en las escalas correspondientes a las tablas: 1. PRESTACION DE SERVICIOS NO PROFESIONALES, 2. PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES, 3. PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON EXPERTOS, (tabla perteneciente a la vigencias 2016, 2017 y 2108), para todas y cada una de las vigencias analizadas, sin que exista justificación administrativa que valide esta situación o estudios de idoneidad y experiencia que ameriten las modificaciones económicas en los valores de la remuneración por concepto de honorarios, ni descrito el análisis utilizado para la actualización de los honorarios con porcentajes adicionales, como sucedió para la vigencia 2017, en la cual se aumentó en 1.4 % al porcentaje del IPC, establecido en la actuación administrativa.

Ahora bien, respecto de la argumentación de la empresa en respuesta del 25 de abril de 2018, en el sentido de manifestar que: *“En aras de preservar la equidad de la tabla de honorarios, TRANSMILENIO S.A, para la vigencia 2017 hizo un comparativo de las escalas con la de otras entidades públicas nacionales y distritales, en aras de cotejar la equidad del estado de ingreso de los contratistas, dependiendo de la idoneidad pretendida, dando como resultado que las proyecciones efectuadas se encuentran dentro del rango del mercado”*, es necesario precisar el siguiente análisis realizado por el equipo auditor:

CUADRO 74
COMPARATIVO TABLA DE HONORARIOS VIGENCIA 2017 FRENTE AL RESULTADO PROMEDIO
ESCALA DE HONORARIOS OTRAS ENTIDADES

Cifras en pesos

EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO 2017 Circular 003 del 17 de enero de 2017) IPC 2016 (5,75% +1.4 %)	PROMEDIO PROVENIENTES ESCALA HONORARIOS (DNP, SDP, UMV, IDRD, PERSONERIA, VEEDURIA, SDM- Respuesta 25 de abril de 2018	VALORES COMPARATIVO
Bachiller con seis (6) meses de experiencia	\$ 1.225.236.00		\$1.689.874
Bachiller con un (1) año de experiencia	\$ 1.412.477.00		\$1.719.941
Bachiller con dieciocho (18) meses de experiencia	\$ 1.652.597.00		\$2.034.310
Bachiller con dos (2) años de experiencia	\$ 1.937.812.00		\$2.228.329
Dos (2) semestres de educación superior	\$ 2.113.981.00		\$2.730.000
Cuatro (4) semestres de educación superior	\$ 2.290.143.00		\$2.428.882
Seis (6) semestres de educación superior	\$ 2.466.309.00		\$2.512.997
Ocho (8) semestres de educación superior	\$ 2.642.475.00		\$2.682.869
Terminación de materias de educación superior sin título.	\$ 2.818.641.00		N/A
Título de formación profesional sin experiencia	\$ 3.553.260.00		\$3.253.205
Título de formación profesional y seis meses de experiencia.	\$ 3.771.797.00		\$3.362.254
Título de formación profesional y un (1) año de experiencia	\$ 4.060.881.00		\$3.808.011
Título de formación profesional y dos (2) años de experiencia	\$ 4.568.491.00		\$4.617.503
Título de formación profesional y tres (3) años de experiencia	\$ 5.076.101.00		\$5.376.696
Título de formación profesional y cuatro (4) años de experiencia	\$ 5.583.709.00		\$6.204.202
Título de formación profesional y cinco (5) años de experiencia	\$ 6.091.338.00		\$6.978.222
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia	\$ 6.598.935.00		\$7.933.256
Título de formación profesional y siete (7) años de experiencia	\$ 7.106.541.00		\$8.616.838
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia	\$ 8.137.170.00		\$9.359.068
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia	\$ 8.825.800.00		\$10.018.179
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia	\$ 10.439.961.00		\$11.293.453
EXPERTOS			
Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$14.354.947.00		\$11.575.118
Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$18.036.170.00		\$11.875.542
Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$20.255.841.00		\$12.324.864
Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$22.917.302.00		\$12.774.185

Fuente: Información proveniente respuesta del sujeto de control del 25 de abril de 2018 y Circular 003 del 17 de enero de 2017.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En este sentido, el análisis de honorarios pertenecientes a otras entidades, no puede ser utilizado simplemente como referente para determinar que los valores proyectados



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

por la empresa, se encuentran dentro del rango del mercado, ya que este debe ser el marco lógico que sintetice los aspectos económicos, regulatorios y técnicos del servicio pretendido, no solo son aspectos cuantitativos por su valor, a través de entidades que hayan adquirido un servicio de similares características, para cumplir con el requisito legal, sino debe obedecer a elementos cualitativos relacionados con la necesidad de la empresa, las condiciones particulares de cada contrato estatal y en este marco establecerse los honorarios, pues el estudio se constituye en la fuente para efectos de la determinación del valor referencial proyectado por el sujeto de control, conforme a criterios, procedimientos y a una metodología objetiva que se debe colegir del estudio de posibilidades que ofrece el mercado.

Con relación a lo anterior, se evidenció que de acuerdo al comparativo escala honorarios proveniente de las entidades consultadas (DNP, SDP, UMV, IDRD, PERSONERIA, VEEDURIA, SDM), cuando se observa el promedio de los valores, nos encontramos ante honorarios inferiores y superiores de acuerdo a las escalas planteadas para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, lo que impide obtener parámetros de comparación reales, pues no puede establecerse un promedio objetivo frente a los honorarios establecidos en las diferentes tablas proferidas por el sujeto de control, dicha situación también se presenta en la tabla para los expertos que consta para la vigencia 2017, cuyos honorarios superan en valor al ser comparados con las escalas de remuneración de las entidades consultadas, circunstancia que no se evidencia de igual manera para los otros contratos profesionales y de apoyo a la gestión (Tabla 1 y 2 de las circulares estudiadas).

Así las cosas, la utilización de una circular o del documento que haga sus veces que indique los honorarios para los contratos de prestación de servicios, que contempla el periodo de vigencia de la estandarización, debió ser sustentado en un informe técnico proveniente del comparativo de honorarios por escala realizado por la empresa, más aún si se tiene como sustento que en años anteriores a la vigencia 2017, no se tiene por parte de la empresa soporte alguno de los análisis realizados para establecer los honorarios de los contratistas bajo esta modalidad de selección.

Este equipo auditor, evidenció de igual manera, que para la vigencia 2016, se presenta la tercera tabla en la circular 002 del 27 de enero de 2016, referente a la PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES CON EXPERTOS, cuya descripción de actividad contractual hace referencia a: *“Formular, coordinar y ejecutar políticas y planes; diseñar, evaluar, políticas, planes programas y metodologías, absolver consultas, emitir conceptos, realizar estudios e investigaciones”*, lo cual se atribuye a la siguientes escalas:

CUADRO 75
HONORARIOS PARA LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES CON
EXPERTOS VIGENCIAS 2016-2017-2018

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL DEL CONTRATO HASTA Circular 002 de 2016	VALOR MENSUAL DEL CONTRATO HASTA Circular 03 de 2017	* VALOR MENSUAL DEL CONTRATO HASTA Circular 018 de 2017	PROMEDIO VALORES PROVENIENTES DEL ESTUDIO DE MERCADO (DNP, SDP, UMV, IDRD, PERSONERÍA, VEEDURÍA, SDM- Respuesta 25 de abril de 2018
01	Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$13'387.000	\$14'354.947	\$14'929.00	\$11.575.118
02	Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$16'820.000	\$18'036.170	\$18'757.000	\$11.875.542
03	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$18'890.000	\$20'255.841	\$21'006.000	\$12.324.864
04	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional y un (1) título de postgrado	\$21'372.000	\$22'917.302	\$23'833.000	\$12.774.185

*Para la vigencia 2018, en la circular 018 del 13 de diciembre de 2017, se establece para la tercera tabla Prestación de servicios con expertos, se incluye la exigencia de que el título de postgrado debe ser relacionado con la prestación del servicio.

Fuente: Información proveniente respuesta del sujeto de control del 25 de abril de 2018 y Circular 018 de 2017.

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En este contexto, se evidenció que desde el punto de vista de la necesidad contractual, que las actividades a desarrollar por parte de los expertos, según lo consagran las circulares, obedece a actividades administrativas propias de los cuerpos directivos, tales como formular, coordinar y ejecutar políticas y planes, así como el diseño, evaluación de las mismas, incluyendo programas y metodologías.

De igual manera, en cuanto al nivel asesor, consagra actividades relacionadas con absolver consultas, emitir conceptos, realizar estudios e investigaciones, como actividades a ser desarrolladas por expertos, según la circular mencionada.

En este orden de ideas, la gestión estratégica de la empresa, entendida como el conjunto de actividades, planes y/o fines de política pública que se lleva a cabo conforme con el objetivo misional, no resulta procedente que sea la finalidad de estos contratos, ni del cumplimiento propiamente dicho de las funciones administrativas o públicas a cargo de la empresa contratante, sino de valerse de un apoyo o colaboración en el cumplimiento de los fines misionales, no de contenido estratégico pues esta gestión le corresponde a la alta dirección, en otros términos los contratos de prestación de servicios profesionales a celebrarse con expertos, son instrumentos de apoyo que sirven a la gestión, para que la empresa cumpla sus funciones acorde con las tareas asignadas a la misma.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De igual forma, el sujeto de control justifica la presente contratación manifestando que el día 10 de abril de 2018, para el caso de la remuneración por honorarios de personas altamente calificadas (años 2016 y 2017), hasta el año 2015, el rango máximo para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión era de \$7'111.981, lo que limitaba la posibilidad de vincular mediante esta modalidad (contratos de prestación de servicios profesionales) a profesionales con la experticia necesarias para afrontar los grandes retos y problemas que tiene esta empresa, el cual correspondía al rango de profesional Grado 3, el cual para acreditar su idoneidad solo requería acreditar un título como profesional; considerando la gerencia que estos profesionales de altas calidades para afrontar temas de impacto requerían postgrado (especialización, maestría y/o doctorado).

Para tal efecto, el sujeto de control desarrolla la justificación en que se estableció una nueva tabla de honorarios para los expertos, contemplando los Grados de profesionales 4, 5 y 6, así como Asesores, Directores, Jefes de área y Subgerentes.

Analizada esta información, que se adjuntó en correo institucional (Análisis de cargos 2016 y 2017) del 10 de abril de 2018, para los Grados Profesionales Universitario Grado 04 promedio mensual \$9.628.398, Profesional especializado Grado 05 promedio mensual \$11.088.928 y Profesional Especializado Grado 06 promedio mensual \$13.117.517; así como los cargos del nivel directivo se observan, los Asesores que se encuentran en el Grado 1, con un promedio mensual de \$18.183.428, Grado 2 por un valor mensual de \$24.303.642; para el cargo de Directores, se encuentra en la escala Director Administrativo, con un promedio mensual de \$29.634.327 y Director Técnico en \$29.634.327, Jefe de oficina \$24.303.642 y por último el Grado de Subgerente General por valor promedio de \$34.096.047 y de integración por un valor de \$30.539.771.

Si bien estos últimos parámetros de comparación referente a los cargos directivos, sirven de marco para la fijación máxima de honorarios en la tabla para los expertos, pero si se observa este análisis respecto al promedio de las entidades consultadas por escalas, el punto de comparación se diferencia ostensiblemente para las vigencias 2016-2017, como quedó evidenciado en el cuadro 75, sin justificación alguna al respecto.

En concordancia con lo anterior, los honorarios establecidos en las circulares donde se encuentran las tablas de los contratos de prestación de servicios con expertos, deben obedecer a la remuneración para los profesionales especializados grados 4, 5 y 6, no para los niveles correspondientes a los cargos directivos (asesores, Directores, Jefes y Subgerentes), pues como se explicó, corresponden a profesionales de apoyo a la gestión desarrollada por la empresa, no en desarrollo de actividades estratégicas propias de los altos directivos de la empresa, cuyas funciones se encuentran claramente

establecidas en los manuales expedidos por TRANSMILENIO S.A., para los servidores públicos pertenecientes a la Alta Gerencia del sujeto de control.

Se concluye que el análisis de mercado de las entidades consultadas, en el núcleo central que incorpora los diferentes aspectos o criterios de tener en cuenta para la estandarización de los honorarios a través de las diferentes tablas para la prestación de los servicios profesionales, no permite establecer objetivamente la trazabilidad que determine la procedencia de los valores consignados en las tablas de honorarios, por parte de TRANSMILENIO S.A.

Ahora bien, en cuanto al parámetro de expertos, se refiere en si a la habilidad en un determinado conocimiento y pericia,²⁶ que no concuerda con la definición de personal altamente calificado, que implica la aplicación de conocimientos especializados o la realización de labores de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades de la empresa, que obedecen a las categorías de profesionales como asesores, directores, jefes de oficina (Servidores Públicos), con títulos de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional en áreas relacionadas con las funciones propias de estos cargos, con alto nivel de especialidad, complejidad y detalle, mas no a profesionales en la categoría de contratistas, que se constituyen en apoyo a la gestión de estos, como se explicó anteriormente.

Dicha contratación, configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, en la medida que se evidencia en los estudios previos de los contratos de prestación de servicios profesionales a manera de ejemplo en la justificación de la necesidad del sujeto de control, como muestra aleatoria, los identificados con los Nos. 439 de 2017, que se requiere un profesional de apoyo a la dirección de TICS, en la dirección del plan de sistemas de información de la empresa, contrato 327 de 2016, que se requiere apoyo profesional , con conocimiento especializado, para liderar la realización y desarrollo de un modelo integral de gestión , ejecución de proyectos y temas estratégicos del SITP, contrato 288 de 2016, que tiene por objeto del profesional especializado y con experiencia que apoye al Despacho de la Dirección de TICS, en el ejercicio de las labores asociadas a la gestión y coordinación del SIRCI, contrato 278 de 2016 , profesional de acompañamiento a la Subgerencia de Desarrollo de Negocios en la estructuración técnica, legal y financiera del modelo de negocio de TRANSMILENIO S.A, contrato 223 de 2017, que establece la necesidad del apoyo en cabeza de un profesional encargado del levantamiento, estructuración, registros de información y elaboración de documentos e informes propios de la gestión y los procesos de la dirección de TICS, entre otros, cuyos valores de honorarios superan el estimado promedio del comparativo utilizado por la empresa para establecer las tablas de

²⁶ Fuente: <http://quesignificado.com/experticia>



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

honorarios con expertos desde la vigencia 2016 en adelante, hasta la vigencia 2018, sin que le asista proporcionalidad del valor económico asignado por la empresa con el análisis promedio del servicio de acuerdo con las entidades consultadas.

Las conductas enunciadas, trasgreden presuntamente la esfera disciplinaria, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la empresa, incumplen sus deberes funcionales en la comparación objetiva de los criterios que arroja el análisis de mercado de las entidades consultadas, respecto de los valores consignados en las tablas de honorarios para las vigencias 2015 a 2018 y se utiliza el tope máximo de los valores que ganan por concepto de remuneración la alta gerencia para justificar el valor a cancelar por concepto de honorarios de expertos, cuando se trata de personal con un perfil de profesionales especializados con experiencia de igual forma profesional, sin tomar en consideración que se trata de personal de apoyo a la gestión que desarrolla la empresa, con características profesionales, experiencia y títulos de postgrado, que se adecuan a los profesionales especializados Grados 4, 5 y 6 del sujeto de control, más aun cuando se tiene que las actividades estratégicas son desarrolladas por el nivel directivo, no en cabeza de los contratos de prestación de servicios profesionales con expertos, que son como se reitera apoyo a la gestión desarrollada por estos, a través de las diferentes direcciones del sujeto de control y que a los ojos de los parámetros establecidos por las circulares contrarían la austeridad del gasto, en la medida que se celebran contratos de prestación de servicio, en valor similares de remuneración de los altos directivos de la empresa, cuando cumplen condiciones básicas de un profesional especializado de cualquier empresa distrital.

Sumado a lo anterior, es necesario precisar que la justificación de la suscripción del contrato y la determinación de su valor, no surgen de manera automática por el análisis de la planta de personal existente, obedece a las condiciones personales profesionales del contratista (formación, especialidad, experiencia etc.) que puedan justificar una remuneración más significativa que establecida para los funcionarios con labores afines. Es decir el valor del contrato debe reflejar el análisis específico del tipo de actividad contratada, el carácter especializado y su grado de especialización, la modalidad de prestación establecida, la dificultad inherente al objeto, la cercanía con funciones afines ejecutadas por funcionarios de la empresa etc., estableciendo la conexidad entre el contrato analizado y los planes de la empresa para poder determinar la necesidad de la contratación directa, con fundamento en las tablas de honorarios expedidas por las entidades distritales, entre ellas TRANSMILENIO S.A, el simple hecho de establecer un tope máximo en la fijación de honorarios para los contratistas expertos, no constituye en sí mismo como el valor a cancelar por este concepto, pues como se explicó obedece a los aspectos como la experiencia en cargos de responsabilidad, manejo de personal, nivel de los estudios presentados, publicaciones, entre otras variables que tengan

relación con la necesidad del servicio a contratar, justificando a todas luces la clase, especialidad y complejidad del objeto a contratar, lo cual no se evidencia al analizar dichas circulares administrativas.

Así las cosas, se evidenció que los criterios utilizados por la administración para la tasación de los honorarios no fueron objetivos, que obedezcan al perfil del contratista, a sus requisitos específicos de estudios y de experiencia, ni a las competencias y las responsabilidades inherentes al objeto contractual a desarrollar, en aras de salvaguardar los criterios de transparencia en la asignación de los contratos de prestación de servicios, pues existe la carencia de efectividad en la asignación de los recursos, ya que no obedecen a determinaciones legales, en el marco de un estudio de mercado actual, que genere los parámetros también objetivos de comparación.

Se configura por tanto, un despropósito el valor establecido por concepto de honorarios con expertos y se constituyen en descomunales honorarios en favor de los contratistas bajo esta modalidad de contratación directa, cuyas actividades a desarrollar deben estar bajo la responsabilidad del sujeto de control en el ámbito del nivel directivo, y estos solo prestan el apoyo debido a esta gestión, para que puedan considerarse la posibilidad de establecer valores que oscilan para la última vigencia analizada entre \$14.929.000 y \$23.833.000, sumas que corresponden a los niveles directivos de la empresa auditada y no al nivel de profesionales especializados, ni se fundamentan en el estudio de mercado realizado respecto de las entidades consultadas que asignase un valor económico adecuado a la labor desarrollada, bajo criterios de equidad, justificación y proporcionalidad respecto del servicio a prestarse objetivamente.

Así las cosas, se vulnera presuntamente los principios de transparencia, economía y responsabilidad que dirigen la contratación estatal, así como los de moralidad, eficacia e imparcialidad propios de la Administración pública, según lo preceptuado en los artículos 209 y 125 de la Constitución Nacional, artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículos 3, 23, 24 y 26 de la Ley 80 de 1993, Ley 734 de 2002 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se evidencia que el sujeto de control confunde claramente los requisitos legales de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión consagrados en el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, con la

necesidad que las tablas de honorarios expedidas por TRANSMILENIO S.A., tengan un sustento, análisis, estudios, trazabilidad que generó los rangos de las tablas de honorarios a cancelar en esta tipología de contratos, bajo parámetros de estandarización con los incrementos anuales, de acuerdo con la escala, experiencia y valor mensual del contrato, sin que exista justificación administrativa que valide esta situación o estudios de idoneidad y experiencia que ameriten las modificaciones económicas en los valores de la remuneración por concepto de honorarios, ni descrito el análisis utilizado para la actualización con los porcentajes adicionales atribuidos en las vigencias 2016 a 2018.

De igual forma, no se evidencian argumentaciones que desvirtúen la generación de una tabla adicional referente a los expertos, en las circulares administrativas para las vigencias 2016 en adelante, cuyos valores superan el estimado promedio del comparativo utilizado por la misma para establecer este tipo de tablas, sin que le asista proporcionalidad del valor económico asignado con el análisis promedio del servicio de acuerdo con las entidades consultadas. (DNP, SDP, UMV, IDRD, PERSONERIA, VEEDURIA, SDM), ni con el análisis realizado en la planta de personal, según consta en respuesta del 10 de abril de 2018.

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

3.2.3.8. Contrato 346 de 2016

Contrato suscrito con Arios Colombia S.A.S. NIT 800.183.528-6, cuyo objeto fue “*El contratista se compromete a prestar el servicio de aseo y cafetería, suministro de insumos de aseo y cafetería, desodorización, desinfección y aromatización de los baños y suministro de agua pura para las instalaciones administrativas de TRANSMILENIO S.A.*”, por valor de \$404.140.679, adicionado por \$202.070.340, para un valor total de \$606.211.019, fecha de inicio 05 de diciembre de 2016 y final 15 de marzo de 2018, una vez evaluado, se evidenció lo siguiente:

3.2.3.8.1. Hallazgo Administrativo por la falta de una efectiva supervisión al contrato 346 de 2016



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En Acta de Visita Administrativa del 20 de junio del presente año, se solicitaron varios soportes al supervisor del contrato con el fin de verificar la ejecución del mismo en el marco del proceso de selección abreviada por subasta inversa TMSA-SASI-05-2016, en cuya diligencia administrativa, se cuestionó la forma cómo se comprobaba por parte del sujeto de control, que el contratista dio cumplimiento al pago de los salarios del personal designado para la ejecución del contrato, dado que éste se debía efectuarse al tercer día hábil siguiente al término de la mensualidad o quincena correspondiente, encontrando que dicha verificación se hacía teniendo en cuenta el pago de los parafiscales del personal, conforme lo establecían los estudios previos numeral 3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES - literal G OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA Numeral 5.

Así mismo, se indagó sobre incumplimientos en la ejecución del presente contrato, donde se mencionó que *“...el 06 de julio de 2017 se radicó una solicitud de inicio de proceso sancionatorio con radicado N° 2017IE6203 tal como se evidencia en la carpeta contractual N° 10 a folios 141 a 143...”* de lo cual allegaron soportes donde se pudo establecer que el proceso no prosperó porque el área jurídica hizo devolución con el fin de confirmar si al mes de octubre de 2017 aun persistía el incumplimiento y en caso afirmativo dar información más detallada; situación que no evidenció más proceder.

Aunado a lo anterior, el supervisor del contrato indicó que el retraso sobre el pago de la nómina solo se presentó una vez y que desde ese antecedente se tomaron las medidas pertinentes y allega soporte del pago de nómina a los operarios que prestan el servicio de aseo y cafetería. Al verificar lo antes indicado, se comprobó que efectivamente, desde el mes de julio de 2017, se anexó a las cuentas de cobro copia de la nómina.

Adicionalmente, al revisar los certificados de cumplimiento y los informes mensuales de supervisión se encontró que los mismos solo indican que el contratista cumplió a satisfacción con las obligaciones y condiciones establecidas en el contrato sin relacionar asuntos particulares que hayan ocurrido en el periodo a certificar, por ejemplo en el caso del mes de julio de 2017, que se radicó la solicitud de inicio de proceso sancionatorio por posible incumplimiento y la necesidad de una entrega efectiva del equipo de cafetería, requerido en el mes de octubre del mismo año.

En ese orden de ideas, se determina, si bien se evidencia seguimiento de los suministros en desarrollo del contrato y la presencia del supervisor en la ejecución;

no se puede desconocer que en los documentos que certificaron el cumplimiento a cabalidad del contratista, no se plasmó ninguna anomalía de las encontradas en el desarrollo del acuerdo de voluntades.

Por lo anterior, se evidencia un presunto incumplimiento a lo establecido en la Ley 87 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, en lo concerniente a adelantar un correcto seguimiento y supervisión del contrato.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se puede evidenciar que se acepta lo concerniente a la importancia de reflejar en los informes mensuales de supervisión todas las actuaciones que se presenten en la ejecución de los contratos e incluso la utilización de alternativas adicionales de supervisión para validar los pagos de nómina y con relación a la presunta incidencia disciplinaria se desvirtúa por cuanto se dan las razones que dan lugar a ello, pues si bien no se evidenciaron las actuaciones en los informes de supervisión y en los certificados de cumplimiento, si existen archivos donde se demuestra seguimiento y control en el desarrollo de la etapa contractual.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.9. Contrato 201 de 2016

3.2.3.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor \$166.164.675, en razón al valor pagado por TRANSMILENIO S.A. a Servicios Y Soluciones Seguras S.A.S, por concepto de AIU (Administración, imprevisto y Utilidad), en el contrato 201 de 2016, por cuanto este concepto no es compatible con contratos que suponen honorarios, gastos de administración y/o operación o similares, por lo que se constituye un doble reconocimiento por el mismo concepto, porque no se adelantaron estudios para establecer y remunerar el AIU, conforme lo establece la ley.

Este contrato se suscribió con base en el proceso licitatorio TMSA-LP-001-2016, donde se proyecta apoyar actividades operativas, logísticas y técnicas del Sistema Transmilenio para los 9 portales existentes.

La parte precontractual de este contrato, se verificó durante la auditoría de regularidad del PAD 2017, en la que estableció que TRANSMILENIO S.A., durante la etapa de planeación de la Licitación Pública TMSA-01-2016, no realizó un estudio y análisis para definir el porcentaje del A.I.U y lo estableció en 16%, tomado como referencia las Licitaciones Públicas LP-01-2014 y LP-02-2015, sin que existan documentos soportes que demuestre que se realizó un estudio de costos del cálculo de este porcentaje ni de cuál sería el valor de cada factor del AIU, es decir, que porcentaje le correspondía a administración, que porcentaje a imprevistos y que porcentaje a utilidad para completar el 16%.

En dicha auditoria, con fin de establecer cuáles fueron los factores que tuvo en cuenta TRANSMILENIO S.A. para determinar como porcentaje de referencia un A.I.U del 16%, mediante el oficio radicado, bajo el No. 2017ER4648 el 21 de febrero de 2017, se solicitó: *“15. Informar con base en que parámetros determinó TRANSMILENIO S.A., el A.I.U del 16% que se registra en el numeral 6.Presupuesto por Portal del Anexo 1 Estudio de Costos y Definiciones Técnicas.”*

La Empresa mediante el oficio No 2017EE3261 de marzo primero (1) de 2017, da respuesta en los siguientes términos: *“El AIU es un factor que se incorpora en los estudios de costos y definiciones de este proceso de contratación desde el año 2011. **La licitación pública LP 01 de 2016 usó como referencia el mismo AIU de licitaciones análogas realizadas entre 2011 y 2015.***

El AIU contempla los costos indirectos necesarios para el desarrollo y funcionamiento permanente del proyecto a contratar, así como los costos asociados a imprevistos que pueda generar el desarrollo del contrato. El AIU se determina según la naturaleza del contrato a ejecutar, por lo que no existe regulación específica de tarifas generales para este rubro. Teniendo en cuenta lo anterior, en particular lo relacionado a la no existencia de normatividad sobre el cálculo de AIU, TRANSMILENIO S.A., definió el AIU teniendo como antecedente los costos de AIU estipulados en los procesos de contratación que se llevaron a cabo en años anteriores, con objetos similares.” (Subrayado fuera de texto).

En este sentido y teniendo en cuenta que la entidad informó que el porcentaje de A.I.U utilizado en la licitación pública LP TMSA-01-2016, fue el mismo que se

usó en los procesos licitatorios realizados entre los años 2011 y 2015, mediante el oficio radicado bajo el No. 2017ER6830 el 10 de marzo de 2017, se solicitó: *“... entregar en medio magnético los documentos que soportan el cálculo del AIU del 16% en los procesos licitatorios entre el 2011 y el 2015, es decir “los procesos de contratación que se llevaron a cabo en años anteriores, con objetos similares...”*

La Empresa mediante el oficio No 2017EE4210 de marzo quince (15) de 2017, al respecto informa:

“Para cada licitación, TRANSMILENIO S.A. estimó y definió un porcentaje de AIU máximo en las ofertas económicas de los proponentes, de acuerdo con la realidad del mercado, así como la estructura organizacional y financiera de cada proponente, estos ofertaban el valor máximo o menores porcentajes de AIU. La siguiente tabla muestra los porcentajes de AIU máximos empleados en cada proceso licitatorio.”

CUADRO 76
PORCENTAJES DE AIU MÁXIMOS EMPLEADOS EN CADA PROCESO LICITATORIO

PROCESO LICITATORIO	AIU DEFINIDO
LP-03-2012	20%
LP-07-2012	20%
LP-01-2014	16%
LP-02-2015	16%

Fuente: Secop – Auditoría de Regularidad PAD 2017

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

“Los documentos técnicos que soportaron dichos procesos licitatorios no contienen soportes que detallen los factores, variables o criterios contemplados para el cálculo y definición de los porcentajes máximos de AIU.” (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, en la Auditoría de Regularidad PAD 2017, se demostró que para la licitación pública LP TMSA-01-2016, no se realizaron estudios previos para definir el AIU, por cuanto la empresa no aportó documentos en los que se definiera que factores se contemplaron para establecer la estructura y por qué se estableció el 16% de AIU. , con lo cual la empresa transgredió lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 y el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Durante la presente auditoría, el 19 de abril de 2018, por medio del correo interno, se solicitó copia de las órdenes de pago correspondientes a los pagos realizados por concepto de los servicios prestados, en desarrollo del contrato 201 de 2016 y

también se solicitó se nos informará cuales fueron los valores calculados por concepto de AIU, dentro del desarrollo del mismo contrato.

TRANSMILENIO S.A., el 25 de abril, por medio del correo electrónico interno, envió relación de las facturas, órdenes de pago y valores cancelados dentro de la ejecución de este contrato, con base en esta información, se procedió a tasar el valor cancelado al contratista por concepto de AIU, como se detalla en el cuadro número 77:

CUADRO 77
RELACIÓN DE ÓRDENES DE PAGO CONTRATO 201 DE 2016
Cifras en pesos

FACTURA #	ORDEN DE PAGO	AIU CTO-201-16
1405	2658	\$ 2.429.549
1409	3104	\$ 12.147.745
1412	3141	\$ 13.135.368
1417	3533	\$ 13.999.538
1423	3944	\$ 13.999.538
1428	4356	\$ 13.999.538
1437	5325	\$ 13.999.538
1444	325	\$ 13.999.538
1450	774	\$ 11.199.630
1451	774	\$ 2.960.902
1457	1148	\$ 14.804.512
1464	1475	\$ 14.804.512
S14	1899	\$ 14.804.512
S14	2366	\$ 419.719
S14	2666	\$ 9.460.536
Total AIU		\$ 166.164.675

Fuente: TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor.

Como lo muestra el cuadro 77, TRANSMILENIO S.A., canceló al contratista Servicios Y Soluciones Seguras S.A.S, la suma de \$ 166.164.675, por concepto de AIU, efectuado con ocasión de la ejecución del contrato 201 de 2016, valor que por las razones expuestas, es considerado un pago indebido que causa un detrimento al patrimonio público, pues se reitera, que en los contratos de prestación de bienes y servicios producto del presente proceso de selección se



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

encuentran taxativamente determinados todos y cada uno de los costos directos e indirectos en el anexo técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO. Por lo que no se debe remunerar el AIU. De igual forma no se evidenció la determinación de los porcentajes de imprevistos y utilidad a que lineamiento económico y/o técnico obedece para su estipulación contractual.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se establecen argumentaciones que desvirtúen la presente observación, por cuanto para incorporar este concepto se debe discriminar y valorar cada uno de los conceptos que se quieren incluir en los factores del AIU, en este contrato se incluyó como un factor globalizado sin discriminar en que se invertirán cada uno de los factores, por cuanto no se puede pagar en el contrato conceptos que no estén estipulados. Por lo cual este ente de control sostiene además, que para el pago de este concepto se debió realizar un análisis de costos en la determinación de cada uno de los elementos estructurantes del AIU por parte de Transmilenio S.A., además el contratista no estableció que incluiría en cada uno de los factores del AIU, por lo que se están remunerando conceptos que no están discriminados y valorados.

De igual forma, este ente de control se sostiene en que los contratos del tipo de prestación de servicios no son compatibles con el cobro de AIU.

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

3.2.3.10. Contrato 206 de 2016

3.2.3.10.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$240.161.406, en razón al valor pagado por TRANSMILENIO S.A. a Grupo Asesoría en Sistematización de Datos- Grupo ASD S.A.S., por concepto de AIU, en el contrato 206 de 2016.

Este contrato se suscribió con base en el proceso licitatorio TMSA-LP-001-2016, donde se proyecta apoyar actividades operativas, logísticas y técnicas del Sistema Transmilenio para los 9 portales existentes.

La parte precontractual de este contrato, se verificó en la auditoría, en la que estableció que TRANSMILENIO S.A., durante la etapa de planeación de la Licitación Pública TMSA-01-2016, no realizó un estudio y análisis para definir el porcentaje del A.I.U y lo estableció en 16%, tomado como referencia las Licitaciones Públicas LP-01-2014 y LP-02-2015, sin que existan documentos soportes que demuestre que se realizó un estudio de costos del cálculo de este porcentaje ni de cuál sería el valor de cada factor del AIU, es decir, que porcentaje le correspondía a administración, que porcentaje a imprevistos y que porcentaje a utilidad para completar el 16%.

En dicha auditoria, con fin de establecer cuáles fueron los factores que tuvo en cuenta TRANSMILENIO S.A., para determinar como porcentaje de referencia un A.I.U del 16%, mediante el oficio radicado, bajo el No. 2017ER4648 el 21 de febrero de 2017, se solicitó: *“15. Informar con base en que parámetros determinó TRANSMILENIO S.A., el A.I.U del 16% que se registra en el numeral 6. Presupuesto por Portal del Anexo 1 Estudio de Costos y Definiciones Técnicas.”*

La Empresa mediante el oficio No 2017EE3261 de marzo primero de 2017, da respuesta en los siguientes términos:

*“El AIU es un factor que se incorpora en los estudios de costos y definiciones de este proceso de contratación desde el año 2011. **La licitación pública LP 01 de 2016 usó como referencia el mismo AIU de licitaciones análogas realizadas entre 2011 y 2015.***

*El AIU contempla los costos indirectos necesarios para el desarrollo y funcionamiento permanente del proyecto a contratar, así como los costos asociados a imprevistos que pueda generar el desarrollo del contrato. El AIU se determina según la naturaleza del contrato a ejecutar, por lo que no existe regulación específica de tarifas generales para este rubro. Teniendo en cuenta lo anterior, en particular lo relacionado a la no existencia de normatividad sobre el cálculo de AIU, **TRANSMILENIO S.A., definió el AIU teniendo como antecedente los costos de AIU estipulados en los procesos de contratación que se llevaron a cabo en años anteriores, con objetos similares.**”* (Negrilla fuera de texto).

En este sentido y teniendo en cuenta que la empresa informó que el porcentaje de A.I.U utilizado en la licitación pública LP TMSA-01-2016, fue el mismo que se usó en los procesos licitatorios realizados entre los años 2011 y 2015, mediante el oficio radicado bajo el No. 2017ER6830 el 10 de marzo de 2017, se solicitó: “...

entregar en medio magnético los documentos que soportan el cálculo del AIU del 16% en los procesos licitatorios entre el 2011 y el 2015, es decir “los procesos de contratación que se llevaron a cabo en años anteriores, con objetos similares...”

La Empresa mediante el oficio No 2017EE4210 de marzo 15 de 2017, al respecto informa:

“Para cada licitación, TRANSMILENIO S.A. estimó y definió un porcentaje de AIU máximo en las ofertas económicas de los proponentes, de acuerdo con la realidad del mercado, así como la estructura organizacional y financiera de cada proponente, estos ofertaban el valor máximo o menores porcentajes de AIU. La siguiente tabla muestra los porcentajes de AIU máximos empleados en cada proceso licitatorio.”

CUADRO 78
AIU PROCESOS LICITATORIOS ANTERIORES

PROCESO LICITATORIO	AIU DEFINIDO
LP-03-2012	20%
LP-07-2012	20%
LP-01-2014	16%
LP-02-2015	16%

Fuente: Secop – Auditoría de Regularidad PAD 2017

Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

“Los documentos técnicos que soportaron dichos procesos licitatorios no contienen soportes que detallen los factores, variables o criterios contemplados para el cálculo y definición de los porcentajes máximos de AIU.” (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, en la Auditoría de Regularidad PAD 2017, se demostró que para la licitación pública LP TMSA-01-2016, no se realizaron estudios previos para definir el AIU, por cuanto la empresa no aportó documentos en los que se definiera que factores se contemplaron para establecer la estructura y por qué se estableció el 16% de AIU. , con lo cual la empresa transgredió lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 y el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Durante la presente auditoría, el 19 de abril de 2018, por medio del correo interno, se solicitó copia de las órdenes de pago correspondientes a los pagos realizados por concepto de los servicios prestados, en desarrollo del contrato 206 de 2016 y también se solicitó se nos informará cuales fueron los valores calculados por concepto de AIU, dentro del desarrollo del mismo contrato.

TRANSMILENIO S.A., el 25 de abril, por medio del correo electrónico interno, envió relación de las facturas, órdenes de pago y valores cancelados dentro de la ejecución de este contrato, con base en esta información, se procedió a tasar el valor cancelado a los contratistas por concepto de AIU así:

CUADRO 79
RELACIÓN DE ÓRDENES DE PAGO CONTRATO 206 DE 2016
Cifras en pesos

FACTURA #	ORDEN DE PAGO	AIU CTO-206-16
1940	3105	\$ 18.719.027
1942	3435	\$ 18.798.505
1949	3841	\$ 18.800.649
1956	4221	\$ 18.796.795
1964	4790	\$ 18.805.730
1969	5319	\$ 18.805.730
1978	384	\$ 18.810.812
1982	751	\$ 18.797.487
1988	1153	\$ 18.810.812
1995	1531	\$ 19.872.107
1998	1984	\$ 19.877.656
2003	2354	\$ 19.892.434
2012	2790	\$ 151.762
2012	2790	\$ 11.221.900
		\$ 240.161.406

Fuente: TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Jaime Rodríguez G.

Como se ve en el cuadro anterior, TRANSMILENIO S.A., canceló al contratista Grupo Asesoría en Sistematización de Datos- Grupo ASD S.A.S. la suma de \$240.161.406, por concepto de AIU, efectuado con ocasión de la ejecución del contrato 206 de 2016, valor que por las razones expuestas, es considerado un pago indebido que causa un detrimento al patrimonio público, pues se reitera, que en los contratos de prestación de bienes y servicios producto del presente proceso de selección se encuentran taxativamente determinados todos y cada uno de los costos directos e indirectos en el anexo técnico No. 1 ESTUDIO DE COSTOS Y DEFINICIONES TÉCNICAS PARA EL CONTROL INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO. Por lo que no se debe remunerar el AIU. De igual forma no se evidencio la determinación de los porcentajes de

imprevistos y utilidad a que lineamiento económico y/o técnico obedece para su estipulación contractual.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se establecen argumentaciones que desvirtúen la presente observación, por cuanto para incorporar este concepto se debe discriminar y valorar cada uno de los conceptos que se quieren incluir en los factores del AIU, en este contrato se incluyó como un factor globalizado sin discriminar en que se invertirán cada uno de los factores, por cuanto no se puede pagar en el contrato conceptos que no estén estipulados. Por lo cual, este ente de control sostiene además, que para el pago de este concepto, se debió realizar un análisis de costos en la determinación de cada uno de los elementos estructurantes del AIU por parte de TRANSMILENIO S.A., además el contratista no estableció que incluiría en cada uno de los factores del AIU, por lo que se están remunerando conceptos que no están discriminados y valorados.

De igual forma, este ente de control se mantiene en que los contratos del tipo de prestación de servicios no son compatibles con el cobro de AIU.

En la auditoria a la Licitación Pública TMSA-LP-001-2016, realizada en el periodo 2017, se observó esta misma situación y Transmilenio S.A., planteó como acción de mejoramiento, la elaboración del estudio correspondiente para la licitación pública TMSA-LP-008-2018 y que sustenta las razones por las cuales debe afectarse este tipo de contratos con el porcentaje del AIU. Lo que da la razón a este ente de control, cuando se expone que se debió realizar un análisis de costos en la determinación de cada uno de los elementos estructurantes del AIU en este contrato, objeto de auditoria y todos los de su mismo tipo.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$240.161.406. Se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.11. Contrato 297 de 2017

3.2.3.11.1. *Hallazgo Administrativo, por cuanto se suscribió el contrato 297 de 2017, sin que se expidiera uno de los requisitos establecidos en el manual de contratación, como es el certificado de “no existencia de personal de planta”, y además suscribió el contrato con una empresa cuyo representante legal no cumplía con las condiciones establecidas para este contrato.*

Se evaluó la gestión contractual en la ejecución del contrato 297 de 2017, suscrito entre TRANSMILENIO S.A., y SINERGIA LTDA, consultores en servicios públicos y recursos energéticos, que tienen por objeto contratar la prestación de servicios profesionales de apoyo a la dirección técnica de buses, en una asesoría técnica especializada para la formulación, estimación y construcción de herramientas que faciliten la toma de decisiones en los procesos de actualización de los estándares de niveles de servicio, permitiendo el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la operación del sistema, en su componente zonal.

Este contrato de prestación de servicios, tiene un plazo de elección de ocho meses y 15 días, el acta de inicio se suscribió el 21 de julio de 2017. Terminación 20 de marzo de 2018. Por valor de \$300.000.000. El 15 de marzo de 2018, se suscribió el modificadorio N° 1 por medio del cual se amplía el plazo en 3 meses y se adiciona el valor en \$75.000.000.

Verificada la documentación suministrada en la carpeta del contrato, se pudo establecer que no se suscribió el certificado de “no existencia de personal de planta o el certificado de insuficiencia en el almacén”, tal como está establecido en el manual de contratación, numeral 15, elaboración de estudios previos, adoptado por TRANSMILENIO S.A.

De igual forma, en los estudios técnicos y económicos, numeral 5° (Factores de selección), se establece la formación pretendida dentro de la cual en el numeral 5° se establece que se requiere maestría, estableciendo: “ **Si es persona jurídica** se requiere que el representante legal o una de las personas que realice la prestación del servicio tenga la siguiente maestría: Finanzas y/o administración de negocios (MBA) y/o administración de empresas y/o economía y/o estadística y/o matemáticas o temas relacionados”.

Dentro de la documentación aportada por el contratista, incluida en la carpeta del contrato a folio 34, se encontró certificado de existencia y representación legal de la sociedad comercial denominada S&nergia LTDA. Consultores en servicios



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

técnicos y recursos energéticos, en el que se establece que el representante legal es el gerente.

La aceptación a la invitación a presentar propuesta se anexó como documentos el formato único de hoja de vida del representante legal (folio 26 de la carpeta del contrato), en donde se puede apreciar que reporta una maestría en aprovechamiento de recursos hidráulicos, maestría que en opinión de este equipo auditor no cumple con el requisito establecido para esta contratación.

Se concluye por parte del equipo auditor que el sujeto de control, celebró un contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales y sin tener presuntamente en cuenta los principios de economía, transparencia y primordialmente el deber de la selección objetiva.

Éstas conductas presuntamente transgreden la esfera disciplinaria, fiscal y penal, si se tiene en cuenta que TRANSMILENIO S.A., contrato sin el cumplimiento de un requisito establecido en su manual de contratación y al no tener en cuenta en el proceso de selección criterios adecuados al contratar con profesionales sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en los estudios previos, por lo anterior, presuntamente se incurrió en un pago indebido, cuya conducta, transgreden lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Nacional, artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículos 3, 23, 24 y 26 de la Ley 80 de 1993, Ley 734 de 200 y demás normas concordantes. |

Así las cosas, TRANSMILENIO S.A., no debió celebrar el contrato No. 297 de 2017, ya que la empresa que se invitó a presentar la propuesta, no reunía los requisitos establecidos en los estudios técnicos y económicos para desarrollar el objeto del contrato, por cuanto su representante legal no cuenta con los requisitos exigido en el proceso de contratación objeto de auditoria, configurándose el pago de un servicio de \$375.000.000, sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Lo anterior conlleva a que se presente una observación administrativa con posible incidencia disciplinaria, fiscal y penal, por valor de \$375.000.000, por cuanto se suscribió el contrato 297 de 2017, sin que se expidiera uno de los requisitos establecidos en el manual de contratación, como es el certificado de “no existencia de personal de planta”, y además suscribió el contrato con una empresa cuyo representante legal no cumplía con las condiciones establecidas para este contrato en los estudios técnicos y económicos, incumpliendo lo establecido tanto en la normatividad vigente como en el manual de contratación

de la entidad y configurándose el pago antes mencionado, sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, por los argumentos expuestos y los soportes anexados, se desvirtúa la incidencia penal y disciplinaria, se deja como hallazgo administrativo por cuanto ninguno de los documentos anexados como soportes de la respuestas a la observación, se encuentran en la carpeta del contrato.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este órgano de control, se configura como hallazgo administrativo y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Empresa.

3.2.3.12. Contrato 570 de 2017

Se evalúa la gestión contractual en la ejecución del contrato 570 de 2017 suscrito en TRANSMILENIO S.A., y la Empresa de Telecomunicaciones S.A. que tienen por objeto Contratar la prestación de servicios para la adquisición, instalación configuración de equipos y licencias para establecer ambientes colaborativos entre los empleados de Transmilenio S.A y asistir remotamente a las reuniones desde las salas de reunión de la empresa o desde dispositivos móviles, incluyendo el soporte directo de fábrica a la plataforma, por valor de \$900.000.000.

Este contrato tiene un plazo de ejecución de 12 meses, el acta de inicio se suscribió el 16 de noviembre de 2017.

En desarrollo del proceso de verificación de la gestión adelantada con base en este contrato se procedió a constatar que los elementos que se encuentran descritos en la oferta entregada por el contratista se hayan entregado, se encuentren instalados y que la se haya adecuado la solución ofertada además que se encuentre en funcionamiento y que se le esté dando el uso para lo que se contrató.

CUADRO 80
VERIFICACION DE ELEMENTOS ADQUIRIDOS

MARCA	DESCRIPCION	CANTIDAD	VERIFICACIÓN
Cisco	Cloud Meetings	98	Ok
Cisco	Cisco SX(=Code, Speaker Tracck 60	1	Ok
Cisco	Cisco TelePresence Ceoling Microphone	6	Ok
Cisco	Shielded cable for ceiling Mic	6	Ok
Cisco	SX10 HD w/ Wall mount	7	Ok
Cisco	Cisco TelePresence Table Microphone	7	Ok
Cisco	Presentation cable, HDMI	7	Ok
Cisco	Touch 10 Control Device	7	Ok
Cisco	Touch PoE power injector	7	Ok
Cisco	Room Kit inyeegrated microphone	3	Ok
Cisco	Cisco TelePresence Table Microphone	6	Ok
Cisco	Table Mic20 extention cable	6	Ok
Cisco	Presentartion cable 8m GREY HDMI	3	Ok
Cisco	Room Kit Plus e/Code Plus	1	Ok
Cisco	Cisco TelePresence Table Microphone	3	Ok
Cisco	Table Mic 20 extention cable	3	Ok
Cisco	Wall Mount Kit for Coode	1	Ok
Cisco	Presentation cable 8m GREY HDMI	1	Ok
Cisco	Cisco DX70m - GLP	3	Ok
Cisco	HDMI to HDMI cable 3M	3	Ok
Cisco	Cisco Meeting Server 1000	1	Ok
Cisco	Vmware vsphere 6 Estándar	2	Ok
Cisco	ESS with 8x5xNBD Cisco Sx80 Code	1	Ok
Cisco	ESS with 8x5xNBD Cisco Telepesen	6	Ok
Cisco	SNTC-8x5xNBD SX10 Hd	7	Ok
Cisco	SNTC-8x5xNBD Cisco Telepresence	7	Ok
Cisco	SNTC-8x5xNBD Touch 10 Control	7	Ok
Cisco	ESS WITH 8x5xXNBD Spark Room Kit	3	Ok
Cisco	ESS WITH 8x5xXNBD Cisco Telepresence	6	Ok
Cisco	ESS WITH 8x5xXNBD Spark Kit Plus	1	Ok
Cisco	ESS WITH 8x5xXNBD Spark Cisco	3	Ok
Cisco	SNTC-8x5XNBD Cisco Desktop Colla	3	Ok
Cisco	SNTC-8x5XNBD Cisco Meeting Server	1	Ok
Cisco	Vsphere Standard for 1 CPU	2	Ok
Cisco	Televisor sansung LED 58 pulgadas	7	Ok
Cisco	Televisor sansung LED 65 pulgadas	7	Ok
Cisco	Suministro y adecuación de solución	2	Ok
Cisco	Serevicio de adecuación fisica de sala	1	Ok

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

Elaboró: Equipo Auditor

Se verificó que todos los dispositivos que se contrataron y que se relacionan en los estudios técnicos y económicos de este contrato, relacionados en el cuadro 80, estuvieran instalados y funcionando para lo que fueron adquiridos, encontrándose que a la fecha se está dando cumplimiento al objeto contractual.

Esta verificación se adelantó el día 23 de mayo del año en curso, en las instalaciones de la empresa, con el Coordinador de Procesos Corporativos de la Dirección de TICS de TRANSMILENIO S.A., y el representante de la empresa ARUS que suministro los equipos.

A la fecha el contrato se encuentra en ejecución y la fecha de terminación es el 15 de noviembre de 2018.

3.2.3.13. Contrato No. 610 de 2017

Mediante solicitud de contratación TRANSMILENIO S.A., del 10 de noviembre de 2017, realizada por una funcionaria de la Dirección de Tics, solicitó a la Subgerencia Jurídica, realizar la contratación con el objeto *“Prestación del servicio de comunicaciones del personal en vía para apoyo de la operación de la flota troncal, el reporte de incidentes de seguridad y daños en la infraestructura del sistema, así como permitir la comunicación entre la sede administrativa de TRANSMILENIO S.A. y los usuarios del sistema, a través de los equipos de amplificación de audio instalados en estaciones y portales del sistema troncal”*, con un presupuesto oficial de \$1.522.455.054, de pesos, del rubro de gastos de computador con código No. 341150218722300; anexando, formato diligenciado del estudio técnico y económico, análisis jurídico, certificación emitida por Motorola Solutions Colombia Ltda., donde informa que AVANTEL S.A.S., es la única compañía en Colombia que presta el servicio Trunking.

El 24 de noviembre de 2017, TRANSMILENIO S.A., y AVANTEL S.A.S., suscribieron el Contrato 610 de 2017, por un valor de \$1.522.455.054, con plazo inicial de 25 meses y 15 días, iniciando el 06 de diciembre del 2017, con fecha de terminación inicial del 20 de enero del 2020.

3.2.3.13.1. Hallazgo administrativo, porque TRANSMILENIO S.A. incluyó en el portal SECOP información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato y la cuantía del contrato

Revisada la información en el portal SECOP correspondiente al proceso TMSA-CD-577-2017, que dio origen al contrato No. 610 de 2017, se observó que TRANSMILENIO S.A., informó erradamente la fecha de inicio de ejecución del mismo, a pesar que el contrato en mención se suscribió el 24 de noviembre y su fecha de inicio real de ejecución fue el 06 de diciembre de 2017; adicionalmente, el valor de la cuantía incorporada en el SECOP, no es la correspondiente al valor real del contrato.

Claramente se observa que la información referida y publicada en el SECOP, no es veraz ni precisa en relación con los hechos sucedidos durante los procesos contractuales.

La anterior situación está en contravía de lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1, Decreto 1082 de 2015, que establece: *“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición...”*.

Como efecto de la publicación imprecisa en este portal de contratación, es que se pierde el grado de confiabilidad que se espera del portal, razón por la cual se configura una observación administrativa.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que la Empresa aceptó la observación, mencionando que con la implementación del SECOP II, se han fortalecido los controles a fin de impedir que este tipo de imprecisiones se vuelvan a presentar.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.13.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias de planeación, por el no pago completo de lo pactado en la numeral uno de la cláusula sexta del contrato

En desarrollo del proceso auditor se evidenció que TRANSMILENIO S.A., pactó en el contrato, en el numeral uno, de la cláusula sexta, la forma de pago de la siguiente forma: *“Se pagara un valor en el 2017 de \$252.837.616) (15% Vigencia Futura)...”*, en reunión con el supervisor del contrato, se solicitó allegar la relación de pagos efectuados a la fecha.

La Empresa mediante oficio TRANSMILENIO S.A., 2018EE9826, anexó en un folio la relación de pagos a corte de 18 de mayo de 2018, donde se observó que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

para el año 2017, se realizaron tres pagos por un valor total de \$74.883.610, efectuando el 29.6% de lo pactado; en este orden de ideas y por lo anteriormente expuesto, se evidencia deficiencia en la planeación para cumplir con lo acordado por las partes, no solamente se puede plasmar en el contrato que para el año 2017, se pagara el 15% del valor del contrato, sino que se debe cumplir con lo convenido para la ejecución del mismo.

Como se puede observar, se evidencian deficiencias de planeación, porque no debe limitarse al cumplimiento de las formalidades de los estudios previos, sino que también, que se cumpla lo pactado, en aras de ser más eficiente y eficaz.

De la misma manera, teniendo en cuenta que en los Estudios Previos se definió la forma de pago, debía garantizarse el cumplimiento de lo convenido en la cláusula sexta del presente contrato y no incurrir en el incumplimiento de la misma, lo cual genera incertidumbre, que solo se acuerdan estas condiciones para poder comprometer las vigencias futuras, mas no para realizar una buena ejecución del contrato.

Es pertinente precisar que si bien el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

En ese orden de ideas, la Administración, previamente a la decisión de adelantar un mecanismo de selección específico y celebrar un determinado tipo contractual, debe evaluar y analizar la legalidad, conveniencia y oportunidad del convenio, y cumplir con el estudio previo que justifique técnica, económica y jurídicamente la estructuración del mismo.

De forma general, la Administración Pública se encuentra *"al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*. En materia contractual, en la medida en que el Estado contrata con recursos que nos pertenecen a todos los colombianos, es de interés general que se respeten ciertas condiciones en todo el proceso contractual, las cuales se garantizan a través de los principios que rigen la contratación pública.

Como consecuencia se presenta una observación con presunta incidencia disciplinaria, dada la falta de planeación.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que la Empresa no desvirtúa la observación, no hay ningún documento soportando la modificación o el no cumplimiento en lo pactado en el numeral uno de la cláusula sexta del contrato.

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

3.2.3.14. Contrato Interadministrativo No. 374 de 2017

Mediante solicitud de contratación TRANSMILENIO S.A., del 25 de julio del 2017, realizada por la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, solicita a la Subgerencia Jurídica, realizar la contratación con el objeto “*Suscribir un contrato interadministrativo de prestación de servicios encaminado a fortalecer el sistema TRANSMILENIO S.A., la imagen institucional y el posicionamiento de la marca, a través de la estructuración y ejecución del plan de medios, así como el desarrollo creativo y realización de las piezas de comunicación requeridas para el acceso a espacios de divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato requeridas por la entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activaciones BTL y monitoreo de medios.*”, con un presupuesto oficial de \$7.500.000.000, del rubro de cultura en el sistema de transporte público con código no 3411502160087; anexando, formato diligenciado del estudio técnico y económico, análisis jurídico, solicitud de disponibilidad presupuestal No 76 y certificación de disponibilidad presupuestal No 2017071558.

El 14 de agosto de 2017, TRANSMILENIO S.A., y Canal Capital, suscribieron el Contrato Interadministrativo 374-2017, por un valor de \$7.500.000.000, con un plazo inicial de 18 meses, iniciando el 28 de agosto del 2017, con fecha de terminación inicial del 2 de febrero del 2019.

3.2.3.14.1. Hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A. incluyó en el portal SECOP información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato

Revisada la información en el portal SECOP correspondiente al proceso TMSA-CD-357-2017, que dio origen al contrato No. 374 de 2017, se observó que TRANSMILENIO S.A., informó erradamente la fecha de inicio de ejecución del mismo, a pesar que el contrato en mención se suscribió el 14 de agosto de 2017 y su fecha de inicio real de ejecución fue el 28 de agosto de 2017.

La anterior situación está en contravía de lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1, Decreto 1082 de 2015, que establece: *“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición...”*.

Además de los principios establecidos en el artículo tercero de la ley 1437 de 2011, que rigen el procedimiento administrativo.

Las causas, se pueden deber a falta de cuidado y atención por parte de las personas encargadas de alimentar con los datos contractuales al Portal de Colombia Compra Eficiente, aunado a una falta de control y revisión que garantice que la información publicada, corresponda con la realidad de los hechos.

Claramente se observa que la información referida y publicada en el SECOP, no es veraz ni precisa en relación con los hechos sucedidos durante los procesos contractuales; por tanto, no posee el grado de confiabilidad que se espera del portal, lo cual se constituye en motivo para la observación administrativa ya enunciada.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que la Empresa aceptó la observación, mencionando que con la implementación del SECOP II, se han fortalecido los controles, a fin de impedir que este tipo de imprecisiones se vuelvan a presentar.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no

desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.14.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias de planeación, porque a la fecha no se ha contratado para cumplir con el objeto de lo pactado

En desarrollo del proceso auditor se evidenció que TRANSMILENIO S.A., contrato con Canal Capital para ejecutar el objeto: *“Suscribir un contrato interadministrativo de prestación de servicios encaminado a fortalecer el sistema TRANSMILENIO S.A., la imagen institucional y el posicionamiento de la marca, a través de la estructuración y ejecución del plan de medios, así como el desarrollo creativo y realización de las piezas de comunicación requeridas para el acceso a espacios de divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato requeridas por la entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activaciones BTL y monitoreo de medios.”*, suscribiendo acta de inicio el día 28 de agosto de 2017, a la fecha no se han realizado pagos, se evidencia que no se ha cumplido con el tiempo y cronograma que se pactó en el contrato.

Este contrato lleva diez meses de ejecución, sin que a la fecha se evidencie avances en el cumplimiento de lo pactado, ni la materialización del objeto del contrato; en este orden de ideas y por lo anteriormente expuesto, se evidencia deficiencia en la planeación para cumplir con lo acordado por las partes, no solamente se puede plasmar en el contrato la necesidad a contratar, sino se debe cumplir con lo convenido para la ejecución del mismo, las entidades estatales deben optimizar la aplicación de sus recursos, pero no solo es cuidarlos, sino cumplir lo acordado para lograr los fines misionales de la empresa, en la administración de los recursos no se puede improvisar, por eso en los estudios previos se debe realizar análisis serios para saber a qué contratista adjudicar.

Como se puede observar, se evidencian presuntas deficiencias de planeación, porque no debe limitarse al cumplimiento de las formalidades de los estudios previos, sino que también se cumpla lo pactado, para que sea lo más eficiente y eficaz posible.

De la misma manera, teniendo en cuenta que en los Estudios Previos se definió el plazo para la ejecución del contrato, el contratista ha tenido tiempo para disponer lo necesario conducente a garantizar el cumplimiento de lo convenido en el contrato que nos ocupa, sin que se haya evidenciado que se hayan adelantado los

preparativos y adquisiciones necesarias, lo cual deja entrever incertidumbre en cuanto a su cumplimiento, tanto en el plazo, como en la calidad del mismo.

Es pertinente precisar, que si bien el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

En ese orden de ideas, la Administración, previamente a la decisión de adelantar un mecanismo de selección específico y celebrar un determinado tipo contractual, debe evaluar y analizar la legalidad, conveniencia y oportunidad del convenio, y cumplir con el estudio previo que justifique técnica, económica y jurídicamente la estructuración del mismo.

De forma general, la Administración Pública se encuentra *"al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*. En materia contractual, en la medida en que el Estado contrata con recursos que nos pertenecen a todos los colombianos, es de interés general que se respeten ciertas condiciones en todo el proceso contractual, las cuales se garantizan a través de los principios que rigen la contratación pública.

Los hechos antes relatados conducen a la formulación de una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la Empresa no desvirtúa lo observado respecto de la deficiente planeación, conforme a la necesidad plasmada en los estudios previos, en el sentido que ha transcurrido más del 60% del tiempo de ejecución del contrato, sin observar avances del cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá

para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.14.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la celebración del contrato sin el lleno de requisitos legales

La administración decide realizar una contratación directa mediante un contrato interadministrativo para desarrollar el siguiente objeto: *“Suscribir un contrato interadministrativo de prestación de servicios encaminado a fortalecer el sistema TRANSMILENIO S.A., la imagen institucional y el posicionamiento de la marca, a través de la estructuración y ejecución del plan de medios, así como el desarrollo creativo y realización de las piezas de comunicación requeridas para el acceso a espacios de divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato requeridas por la entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activations BTL y monitoreo de medios.”.*

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó el expediente contractual para realizar la evaluación al contrato 374 de 2017, al revisar los estudios previos se evidenció que no se había realizado un análisis de costos verificables a través del estudio de mercado, donde se puedan comparar las cotizaciones de los oferentes, para poder definir cuál es la más apropiada al contratar y cumplir con el objeto, la necesidad plasmada por la Empresa y lograr una optimización de los recursos en cumplimiento de los fines misionales de la empresa.

La Empresa no realizó la etapa previa de la invitación a presentar ofertas, en la que se documentaran las actividades adelantadas por el área que requiere la adquisición del servicio, con el fin de establecer y analizar las especificaciones técnicas, comerciales, económicas y jurídicas de lo que se requiere contratar, para satisfacer de la mejor manera las necesidades de la empresa, de acuerdo con las tendencias y condiciones del mercado, incumpliendo la verificación de los requisitos de idoneidad, hecho que se halla en posible incumplimiento de la normativa contractual, debido a la falta de controles en la modalidad de selección generando posibles afectaciones a la Empresa.

De forma general, la Administración Pública se encuentra *“al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.*

En materia contractual, en la medida en que el Estado contrata con recursos que nos pertenecen a todos los colombianos, es de interés general que se respeten

ciertas condiciones en todo el proceso contractual, las cuales se garantizan a través de los principios que rigen la contratación pública.

En este sentido, la contratación pública se encuentra sometida a los principios de la Administración Pública, a los principios propios de la contratación pública y a los principios del control fiscal, son los principios de la contratación pública la, economía, selección objetiva, planeación, transparencia y responsabilidad

En la medida en que la actividad del Estado debe estar inspirada en la satisfacción del interés general y que las autoridades estatales cumplen mandatos de la ciudadanía, en Colombia a los funcionarios sólo les está permitido hacer aquello que la ley expresamente les autorice. En la práctica, esto se traduce en que los procesos de selección deban seguir un procedimiento establecido por normas conocidas por todos, generales y claras. Sin que haya posibilidad de modificarlas de manera discrecional. Así, las reglas de cada proceso contractual deben ser claras y previas, cerrando todos los espacios a la subjetividad y a la arbitrariedad.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la Empresa sostiene que los estudios previos que originaron el presente proceso de selección, así como el estudio técnico y económico fueron realizados conforme lo establece la ley, en concordancia con el estudio de costos, este órgano de control considera que la información consignada en el numeral 4.1 del Análisis de Mercado, no presenta una estructuración económica de los servicios, ya que el descuento de los porcentajes evaluados se encuentran como conclusión sin que fuesen objeto de comparación con las demás cotizaciones presentadas.

Por otra parte la Empresa menciona que en el expediente contractual en los folios 25 al 47, reposan las cotizaciones presentadas por los posibles oferentes, lo que para este órgano de control no es claro porque en el folio 28 de dicho expediente, en la cotización de Canal Capital, el cual fue el oferente escogido para contratar en este proceso, solo se relaciona un cuadro con porcentajes de descuentos, pero no son aplicados a ningún valor como lo hacen los otros proponentes, lo cual impide determinar el presupuesto requerido para el presente proceso de selección.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no

desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.15. Contrato de Mantenimiento No. 305 de 2017

El 5 de julio de 2017, se suscribió el contrato 305 de 2017, cuyo objeto es *“El contratista se compromete a realizar el mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del componente BRT del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá, a cargo de la TRANSMILENIO S.A. Transmilenio”*, por un valor de \$21.397 millones, el contratista seleccionado a través de la Licitación Pública TMSA-LP-01-2017, fue ADRIAN MAFIOLI Y CIA S.A.S., el cual se identifica con la sigla AM&CIA y el Nit: 900188894-1.

El 1 de agosto de 2017, se suscribió el Acta de Inicio, siendo el 31 de julio de 2018, la fecha prevista de terminación, luego de que se agoten los doce meses del plazo inicial. No se han presentado suspensiones, ni prórrogas, ni procesos sancionatorios al contratista, solamente una adición por valor de 2.000 millones, suscrita el cuatro de diciembre de 2017.

Hasta abril de 2018, inclusive, transcurrido el 75% del plazo contractual, se han ejecutado \$18.110.625.805, correspondiente al 77.7% del valor contractual. Se ha venido amortizando el anticipo, de acuerdo a los términos contractuales, faltando por amortizar \$328.337.019.

Producto de la revisión del proceso licitatorio y el contrato, se tienen los siguientes hallazgos:

3.2.3.15.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en los pliegos definitivos del proceso de licitación pública No. TMSA-LP-01-2017 TRANSMILENIO S.A., incluyó normatividad técnica que ya estaba derogada.

El 16 de mayo de 2017 se publicaron en el portal de Colombia Compra Eficiente los pliegos definitivos de la Licitación No. TMSA-LP-01-2017, donde se incluyó el Anexo # 7. Señalización.

El capítulo 1 *“NORMATIVA APLICABLE PARA EL MANTENIMIENTO DE LA SEÑALIZACIÓN EN EL SISTEMA TRANSMILENIO”*, del anexo 7, indica que las

señales utilizadas en el Sistema Transmilenio cumplirán, entre otras con la siguiente normatividad:

“2. Resolución N° 1050 del 5 de mayo de 2004, por la cual el Ministro de Transporte adopta el “Manual de Señalización Vial” del Invías”

(...) 4. Resolución 180398 del 7 de abril de 2004 por la cual el Ministro de Minas y Energía expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE, que fija las condiciones técnicas que garanticen la seguridad en los procesos de Generación, Transmisión, Transformación, Distribución y utilización de la energía eléctrica en la República de Colombia. Art 11°. Señalización de seguridad.

5. Resolución N° 180466 del 2 de abril de 2007, por el cual el Ministro de Minas y Energía emitió el nuevo RETIE, que modifica el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE. Art 11°. Señalización de seguridad”.

La Empresa contratante, al exigir la Resolución N° 1050 del 5 de mayo de 2004, olvidó, lo estipulado por el Ministerio de Transporte en la Resolución No. 0001885 del 17 de junio de 2015, por la cual se adopta el Manual de Señalización Vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia – que dispuso en su artículo 4, derogar las normas que le sean contrarias, en especial la resolución 1050 de 2004.

El mismo yerro ocurre con la regulación emanada del Ministerio de Minas y Energía, pues mediante Resolución No. 90708 del 30 de agosto de 2013, por la cual se expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE), en el artículo 4, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las Resoluciones 180398 del 7 de abril 2004 y 180466 del 2 de abril de 2007, entre otras.

La anterior situación se presenta por falta de cuidado de las personas encargadas de la estructuración de los documentos técnicos y jurídicos en la etapa precontractual, publicando documentos sin que se haya hecho la debida verificación de vigencia, de las normas solicitadas y que son de obligatorio cumplimiento durante la posterior ejecución del contrato.

Las consecuencias de incluir normas derogadas en los documentos contractuales, genera el riesgo, que en la ejecución del mismo, se lleve a cabo sin cumplir con las condiciones técnicas vigentes, conduciendo a posibles condiciones de inseguridad, obsolescencia y hasta posibles detrimentos patrimoniales, pues existe la posibilidad de la necesidad de rehacer los trabajos, para cumplir con la

normatividad vigente, razón por la cual se formula observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, y teniendo en cuenta que la Empresa refiere apartes de los documentos contractuales, que pueden disminuir los efectos indicados en la observación, se modifica parcialmente el último párrafo de la misma, no obstante, no se encuentra justificado que la Empresa incluya en los pliegos de condiciones definitivos normas técnicas ya derogadas.

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

3.2.3.15.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$1.251.738.225, porque TRANSMILENIO S.A., pagó actividades de poda de árboles y de mantenimiento de puertas automáticas, por valores superiores a los del mercado.

El 16 de mayo de 2017, se publicaron en el portal de Colombia Compra Eficiente los pliegos definitivos de la Licitación No. TMSA-LP-01-2017, donde se incluyó el “ANEXO 12 - CANAM PLIEGO”, el cual incluye algunos ítems, su unidad de medida, la descripción estándar de actividades de mantenimiento y el suministro con pago independiente.

Dicho documento, relaciona el ítem IAMB11, Poda de Árboles Mayor a 2 m, con la siguiente descripción estándar de la actividad:

“Se deberá realizar teniendo en cuenta las normas ambientales y fitosanitarias particulares de la actividad, teniendo en cuenta la normatividad legal vigente y los manuales de la autoridad ambiental, del Jardín Botánico de Bogotá y el manual de arborización para Bogotá. Se deberá realizar la poda de ramas muertas o vivas con serrucho o moto sierra y/o tijera para ramas menores en arboles mayores a 2 mts y hasta 7 mts. Nunca con machete. Se deberá tener en cuenta fijar un corte en la copa para dar un parámetro de la altura

deseada. Se deberá aplicar cicatrizante en lo cortes. Se considera trabajo en altura. Esta actividad incluye: Retiro de sobrantes, ubicación de elementos removidos para la ejecución de la actividad, limpieza y adecuación de la zona de trabajo antes y después de la actividad, alistamiento y preparación del área de trabajo, herramienta y equipo necesario para la actividad, elementos SST, elementos de protección contra caídas (EPCC), demarcación y señalización del área a intervenir, personal idóneo necesario para la actividad, retiro y disposición final de todo tipo de residuo y todo tipo de transporte requerido.

Los elementos que serán reconocidos como pago independiente son los relacionados en la columna “suministros con pago independiente”, en caso de ser utilizados en el desarrollo de la actividad”.

En la columna “SUMINISTROS CON PAGO INDEPENDIENTE” para el Ítem IAMB11, indica que es el “Equipo específico para trabajo en altura en caso de ser requerido. Ejemplo: (andamios, Grúas, escaleras, elevadores o similares) no aplica para elementos EPCC, los cuales ya están incluidos.”

El valor mostrado para este ítem, en el Formulario 8ª - Oficial de Precios Unitarios para Ítems de Mantenimiento y Pagos Independientes a Costo Directo, página 39, de la propuesta del oferente seleccionado, es de \$712.339. Este valor coincide con el tope mínimo indicado por la Empresa, del cual los proponentes no podían bajar en sus propuestas.

Al examinar los valores para la Actividad de Poda de Árboles, se tienen en el mercado los mostrados en la siguiente tabla:

CUADRO 81
COSTOS DIRECTOS PARA ACTIVIDADES DE PODA DE ÁRBOLES

Cifras en pesos

Fuente	Descripción	Unidad	Valor Unitario	Año	Valor Proyectado 2017
Constancia SECOP: 11-1-65161 - METROPLUS	Poda de árboles de 6 a 12 m, incluye aplicación de cicatrizante cuando requiera, la recolección y botada de material sobrante hasta el sitio que lo indique la interventoría	Un	\$70.000	2011	\$88.748
Constancia SECOP: 12-1-85991 - METROPLUS	Mantenimiento general de árboles que se conservan en el corredor del Proyecto, consistente en la poda, tratamiento de ramas, protección y cerramiento de árbol, fertilización, control fitosanitario y riego diario.	Un	\$76.190	2012	\$93.122

Fuente	Descripción	Unidad	Valor Unitario	Año	Valor Proyectado 2017
Constancia SECOP: 17-1-171326 - METROPLUS	Poda de copa y raíces de árboles, (Incluye cicatrizante, Fertilizante, Retiro y Disposición final del material resultante)	Un	\$72.891	2017	\$72.891
INVIAS - Análisis de precios unitarios	Poda de la parte aérea de árboles Tipo I (mayor a 20m de altura), sin incluir grúa	Un	\$54.504	2017	\$54.504
Promedio					\$77.316

Fuente: Equipo Auditor con base en información del SECOP I
Elaboró: Equipo Auditor – Dirección Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Así las cosas, se encuentra que el valor pagado por TRANSMILENIO S.A., para esta actividad, es mayor en más de nueve veces el promedio del mercado, de tal manera, que se evidencia que la Empresa, ha pagado valores que no se encuentran justificados para esta actividad.

Se procede a cuantificar el valor pagado de más, haciendo claridad, que aunque el promedio del mercado, corresponde a \$77.316, para efectos de cuantificar el valor pagado de más, se toma, para dar mayores garantías y favorabilidad a la Empresa, como precio del mercado, el mayor valor hallado para la actividad, de los relacionados en la tabla anterior, cuyo valor corresponde a \$93.122.

CUADRO 82
EJECUCIÓN DEL ÍTEM IAMB11-PODA DE ARBOLES MAYOR A 2 M

Cifras en pesos

ORDEN DE TRABAJO	TRONCAL	ESTACION	ITEM	UND	CANT.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1355	TRONCAL AMERICAS	AMERICAS CRA 53A	IAMB11	UND	6	\$712.339	\$4.274.034
1356	TRONCAL AMERICAS	PRADERA	IAMB11	UND	6	\$712.339	\$4.274.034
1357	TRONCAL AMERICAS	MARSELLA	IAMB11	UND	6	\$712.339	\$4.274.034
1358	TRONCAL AMERICAS	MUNDO AVENTURA	IAMB11	UND	3	\$712.339	\$2.137.017
1359	TRONCAL AMERICAS	TV. 86	IAMB11	UND	5	\$712.339	\$3.561.695



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ORDEN DE TRABAJO	TRONCAL	ESTACION	ITEM	UND	CANT.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
2335	TRONCAL AMERICAS	MANDALAY	IAMB11	UND	1	\$712.339	\$712.339
3566	TRONCAL SUBA	PORTAL SUBA	IAMB11	UND	39	\$712.339	\$27.781.221
3569	TRONCAL NQS SUR	PORTAL SUR	IAMB11	UND	20	\$712.339	\$14.246.780
3570	TRONCAL CALLE 80	PORTAL 80	IAMB11	UND	15	\$712.339	\$10.685.085
3571	TRONCAL AMERICAS	PORTAL AMERICAS	IAMB11	UND	12	\$712.339	\$8.548.068
3567	TRONCAL CARACAS SUR	PORTAL TUNAL	IAMB11	UND	2	\$712.339	\$1.424.678
3568	TRONCAL CARACAS SUR	PORTAL USME	IAMB11	UND	1	\$712.339	\$712.339
5381	TRONCAL CALLE 80	PORTAL 80	IAMB11	UND	3	\$712.339	\$2.137.017
2955	TRONCAL AMERICAS	PORTAL AMERICAS	IAMB11	UND	32	\$712.339	\$22.794.848
Totales - Cantidad de Árboles / Costo Directo					151	/	\$107.563.189
A.I.U.						28%	\$30.117.693
VALOR TOTAL PAGADO							\$137.680.882

Fuente: Equipo Auditor con base en archivos suministrados por la Empresa.

Elaboró: Elaboró: Equipo Auditor – Dirección Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

El valor que debió pagarse es el siguiente: Poda de 151 árboles, a razón de \$93.122, para un total en costo directo de \$14.061.445, más el AIU del 28%, que corresponde a \$3.937.205, se tiene un valor total con AIU de \$17.998.649.

Así las cosas, la diferencia entre lo pagado al contratista y lo que debió pagarse, en lo que respecta a esta actividad, ofrece el valor pagado de más, que corresponde a \$119.682.233

Ahora bien, en lo relacionado con las actividades de Mantenimiento de Puertas Automáticas, ante la evidencia en visita administrativa realizada por el Equipo Auditor, el 5 de mayo de 2018, en algunas estaciones del servicio troncal, donde se encontró la presencia de personal de la empresa IVEGAS, que no tiene relación contractual con TRANSMILENIO S.A., se solicitó a la Empresa, en nueva

visita administrativa, del 29 de mayo de 2018, la puesta a disposición del subcontrato entre el contratista AM&CIA, titular del contrato 305-17 e IVEGAS S.A.S., el cual fue entregado vía correo electrónico el seis de julio de 2018.

El contrato de obra 01-08-2017, suscrito el primero de agosto de 2017, entre ADRIAN MAFIOLI & CIA S.A.S (Contratante) con IVEGAS S.A.S. (Contratista), tiene por objeto que *“El CONTRATISTA se obliga para con EL CONTRATANTE a ejecutar las obras necesarias para el mantenimiento preventivo y correctivo de las puertas automáticas del sistema TRANSMILENIO S.A. conforme a los requerimientos y especificaciones contenidas en los anexos 1 Ambiental, 6 Seguridad Industrial, 10 Puertas Eléctricas y el 14 Catálogo de No Conformidades y Actividades de Mantenimiento – CANAM y demás documentos los cuales forman parte integral del contrato No. 305 de 2017 que el CONTRATANTE suscribió con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.”*

En este mismo contrato se encuentra el párrafo primero de la cláusula tercer con el siguiente texto: *“Los precios de los ítems mencionados incluyen: 1) La totalidad de los costos y/o gastos en que incurrirá EL CONTRATISTA para cumplir con el objeto contractual, los plazos y las condiciones aquí descritas, 2) La totalidad de los costos y suministro de materiales y sus desperdicios, maquinaria, herramienta y equipos y mano de obra calificada y no calificada así como el personal indirecto requerido para el cumplimiento del objeto incluyendo el pago de salarios, prestaciones sociales, aportes al Sistema de Seguridad Social, parafiscales, dotación, elementos de protección personal, indemnizaciones y demás costos laborales del personal que contrate para su ejecución y para su administración, de acuerdo con la legislación colombiana...,...4) La administración de la obra, la utilidad de EL CONTRATISTA y los imprevistos. 5) Los impuestos, garantías y contribuciones al Estado, incluyendo el IVA calculado sobre la utilidad del CONTRATISTA. 6) Todos los costos de transporte, fletes y desplazamientos al sitio de trabajo tanto del recurso humano como del logístico y/o maquinaria, equipos o suministros” Subrayado fuera de texto.*

Al observar el cuadro de ítems del contrato entre AM&CIA SAS con IVEGAS S.A.S, se encuentran 64 ítems, relacionados con el suministro o mantenimiento de puertas automáticas, con su respectiva descripción, unidad y precio unitario final.

De los párrafos anteriores, se concluye que las actividades corresponden a las mismas actividades de algunos ítems del Contrato de Transmilenio 305 de 2017, con la exigencia que su ejecución se debe ceñir a las condiciones y especificaciones técnicas contenidas en sus documentos contractuales. También se evidencia que la ejecución de los ítems por parte de IVEGAS, llevan incluido un componente de Administración, Imprevistos y Utilidad – AIU, que no están específicamente determinados o desglosados en el precio unitario final de este contrato. Con lo cual, se toman los precios unitarios finales del contrato entre AM&CIA SAS con IVEGAS, como precios del mercado.

No sobra anotar, que los precios del mercado realmente serán algo menor, pues los del contrato analizado están incrementados por un componente de administración imprevistos y utilidad para IVEGAS, como el mismo contrato lo describe, pero no lo determinada.

Así las cosas, se procede a cuantificar la cantidad ejecutada, entre agosto de 2017 y abril de 2018, para los ítems del contrato No.305 de 2017, que coinciden con el contrato entre AM&CIA – IVEGAS, realizando la respectiva comparación entre los precios de cada uno, como se muestra en la siguiente tabla:

CUADRO 83
RELACIÓN DE ÍTEMS, PRECIOS UNITARIOS Y TOTALES EJECUTADOS, USANDO LOS
PRECIOS DEL CONTRATO 305-2017 Y LOS PRECIOS DEL MERCADO.

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCION ITEM	UND	CANT.	VALOR UNITARIO CONTRATO 305-17	VALOR TOTAL DIRECTO CONTRATO 305-17	VALOR UNITARIO AM&CIA-IVEGAS - PRECIO DEL MERCADO	VALOR TOTAL DIRECTO PRECIOS DEL MERCADO
IPUE 1	IPUE1-CONTROLADOR DE PUERTAS AUTOMÁTICAS DEL SISTEMAS	MES	278,12	\$1.498.327	\$ 416.714.705	\$1.220.000,00	\$ 339.306.400
IPUE 2	IPUE2-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE RECEPTOR EN ESTACION	UND	58	\$927.555	\$ 53.798.190	\$ 723.492,90	\$ 41.962.588
IPUE 3	IPUE3-MANTENIMIENTO PREVENTIVO SOBRE UNA PUERTA SENCILLA O TELESCOPICA	UND	5027	\$142.355	\$ 715.618.585	\$ 115.000,00	\$ 578.105.000
IPUE 4	IPUE4-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE DOS CARROS DESLIZANTES	UND	196,5	\$1.291.075	\$ 253.696.238	\$1.007.038,50	\$ 197.883.065
IPUE 6	IPUE6-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE UNIDAD DE TRACCION.	UND	31	\$4.571.546	\$ 141.717.926	\$3.700.000,00	\$ 114.700.000
IPUE 7	IPUE7-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE TARJETA PRINCIPAL 900 MP.	UND	100	\$4.614.899	\$ 461.489.900	\$3.738.000,00	\$ 373.800.000
IPUE 9	IPUE9-NIVELACION PUERTA SENCILLA O TELESCOPICA	UND	401	\$37.050	\$ 14.857.050	\$28.899,00	\$ 11.588.499
IPUE 10	IPUE10-IPUE10-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE GUIA DE TEFLON	UND	295	\$12.013,00	\$3.543.835,00	\$9.370,14	\$ 2.764.191
IPUE 15	IPUE15-REINSTALACION ZOCALO EN VIDRIO DE HOJA MOVIL	UND	1672,7	\$34.405	\$ 57.547.523	\$26.835,90	\$ 44.887.068
IPUE 16	IPUE16-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE POLEA DOBLE DE REENVIO	UND	3	\$1.592.722	\$ 4.778.166	\$1.242.323,16	\$ 3.726.969
IPUE 17	IPUE17-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE CABLEADO DE DESBLOQUEO (PRECIOS VALIDOS PARA PUERTA SENCILLA).	ML	704,1	\$51.901	\$ 36.543.494	\$40.482,78	\$ 28.503.925
IPUE 20	IPUE20-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE PERFIL DE GOMA DE ACOPLAMIENTOS (PRECIOS VALIDOS PARA PUERTA SENCILLA).	ML	73,2	\$45.196	\$ 3.308.347	\$35.252,88	\$ 2.580.511



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ITEM	DESCRIPCION ITEM	UND	CANT.	VALOR UNITARIO CONTRATO 305-17	VALOR TOTAL DIRECTO CONTRATO 305-17	VALOR UNITARIO AM&CIA-IVEGAS - PRECIO DEL MERCADO	VALOR TOTAL DIRECTO PRECIOS DEL MERCADO
IPUE 21	IPUE21-REINSTALACION ZOCALO EN VIDRIO FIJO	UND	1521	\$32.551	\$ 49.510.071	\$25.389,78	\$ 38.617.855
IPUE 22	IPUE22-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE POLEA DE REENVIO	UND	102	\$339.957	\$ 34.675.614	\$265.166,46	\$ 27.046.979
IPUE 23	IPUE23-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE PERFIL DE CARTER FRONTAL GN (6,1M)	ML	207,39	\$712.562	\$ 147.778.233	\$555.798,36	\$ 115.267.022
IPUE 24	IPUE24-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE CORREA DE TRACCION (CADA METRO) VALIDO PARA PUERTA SENCILLA Y TELESCOPICA	ML	1486,7	\$95.109	\$ 141.400.452	\$78.000,00	\$ 115.964.160
IPUE 25	IPUE25-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE PISAVIDRIO EN ALUMINIO ANODIZADO (TIPO LUA 074)	ML	6776,4	\$13.046	\$ 88.405.175	\$10.175,88	\$ 68.956.037
IPUE 32	IPUE32-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE PERFIL PRINCIPAL EN SISTEMA DE PUERTAS DESLIZABLES	UND	6	\$1.019.094	\$ 6.114.564	\$794.893,32	\$ 4.769.360
IPUE 35	IPUE35-RETIRO, SUMINISTRO DE CODIFICADOR ROTATORIO ASOCIADO A UNIDAD DE TRACCIÓN, EN PUERTAS AUTOMATICAS.	UND	45	\$376.637	\$ 16.948.665	\$293.776,86	\$ 13.219.959
IPUE 36	IPUE36-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE PIÑÓN COMPLEMENTARIO PARA UNIDAD DE TRACCIÓN EN EQUIPO TELESCÓPICO	UND	29	\$322.752	\$ 9.359.808	\$251.746,56	\$ 7.300.650
IPUE 37	IPUE37-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE PIÑÓN PARA UNIDAD DE TRACCIÓN EN EQUIPO SENCILLO	UND	3	\$285.111	\$ 855.333	\$222.386,58	\$ 667.160
IPUE 39	IPUE39-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE CABLE UTP CAT 6 PARA PUERTAS AUTOMÁTICAS	ML	1912	\$1.964	\$ 3.755.168	\$1.531,92	\$ 2.929.031
IPUE 40	IPUE40-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE BOTÓN PULSADOR DE PUERTAS AUTOMÁTICAS	UND	379	\$42.196	\$ 15.992.284	\$32.912,88	\$ 12.473.982
IPUE 45	IPUE45-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE GUIA CON BASE METALICA DE 4 TORNILLOS AL PISO, RODAMIENTO INFERIOR, FORRADA EN TEFLON DE 46mm DE DIAMETRO, ESPECIAL PARA PERFIL INFERIOR ANTIDESCARRILAMIENTO.	UND	771	\$63.720	\$ 49.128.120	\$49.701,60	\$ 38.319.934

ITEM	DESCRIPCION ITEM	UND	CANT.	VALOR UNITARIO CONTRATO 305-17	VALOR TOTAL DIRECTO CONTRATO 305-17	VALOR UNITARIO AM&CIA-IVEGAS - PRECIO DEL MERCADO	VALOR TOTAL DIRECTO PRECIOS DEL MERCADO
IPUE 46	IPUE46-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MARCO PERIMETRAL DE 0,965mts X 2,065mts EN TUBULAR CUADRADO COLD ROLLED DE SECCIÓN 5cms, CAL 16, GALVANIZADO Y ACABADO EN PINTURA ELECTROSTATICA; PISAVIDRIO EN PERFILES DE ALUMINIO, PARA VIDRIOS EXISTENTE	UND	1002	\$471.825	\$ 472.768.650	\$398.000,00	\$ 398.796.000
IPUE 47	IPUE47-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE GUAYA DE TRACCION (INCLUYE ACCESORIOS)	UND	38	\$97.704	\$ 3.712.752	\$76.209,12	\$ 2.895.947
IPUE 49	IPUE49 IPUE49-CERTIFICADO DE PUERTAS AUTOMATICAS DE ESTACION	UND	16	\$344.472,00	\$ 5.511.552,00	\$268.688,16	\$ 4.299.011
IPUE 50	IPUE50-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE BOBINA DE INDUCCION DE CORRIENTE AC A DC. MODEL 45-0632-6608-230V PARA PUERTA AUTOMATICA	UND	28	\$320.194	\$ 8.965.432	\$249.751,32	\$ 6.993.037
IPUE 57	IPUE57-SUMINISTRO E INSTALACION DE GUIA DE UNION ENTRE HOJAS MOVILES TELESCOPICAS, RODAMIENTO INTERIOR, FORRADA EN TEFLON DE 46mm DE DIAMETRO, ESPECIAL PARA PERFIL INFERIOR ANTIDESCARRILAMIENTO.	UND	320	\$81.396	\$ 26.046.720	\$63.488,88	\$ 20.316.442
IPUE 58	IPUE58-SUMINISTRO E INSTALACION CON TODOS SUS COMPONENTES Y ACCESORIOS DE PUERTA PREFERENCIAL INCLUYE MARCOS.	GLO BAL	32	\$31.573.080	\$ 1.010.338.560	\$23.500.000,00	\$ 752.000.000
IPUE 65	IPUE65 IPUE65-ZOCALO ALUMINIO ANOD 9MM TIPO L5 369 POR METRO LINEAL	ML	17,2	\$47.149	\$ 810.963	\$36.776,22	\$ 632.551
TOTAL EN COSTO DIRECTO				\$4.255.692.075,45		\$3.371.273.331,93	
AIU			28%	\$1.191.593.781,13		\$943.956.532,94	
TOTAL CON AIU				\$5.447.285.857		\$4.315.229.865	
DIFERENCIA TOTAL ENTRE PAGADO CONTRATO 305-17 Y SI SE HUBIERA PAGADO CON PRECIOS DEL MERCADO						\$1.132.055.992	

Fuente: Realizado con datos de archivo excel suministrada por TMSA y contrato suscrito entre AM&CIASAS con IVEGAS
Elaboró: Equipo Auditor – Dirección Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Del cuadro 83, se evidencia que los costos directos para las cantidades totales de los ítems ejecutados, si se hubieran pagado con precios del mercado correspondería a \$3.371.273.332, y dado que para los mismas cantidades la Empresa ha pagado en costo total \$5.447.285.857, en la práctica equivale a un



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

pago, para estos 31 ítems, de AIU del 61.58%, el cual es mayor al doble del pactado en el contrato (28%).

De la misma manera, se evidencia que los precios del mercado se encuentran en promedio simple, en un 21.4%, por debajo de los pagados en el contrato que nos ocupa.

Así las cosas, de los ítems relacionados con puertas automáticas, se encuentra que la Empresa pagó por encima del mercado, un valor de \$1.132.055.992.

La anterior situación tiene como presunta causa, la falta de cuidado de la Empresa en la confección de los estudios previos, en la determinación de presupuestos oficiales, sin sondear detallada y de forma exhaustiva, situaciones y precios de mercado para actividades similares. Además, los pliegos de condiciones establecieron reglas, en que los proponentes en sus ofertas no podían bajarse de los precios mínimos para cada ítem, que estableció la Empresa (precios que finalmente son los contractuales), so pena de ser rechazados, lo que causó que los proponentes no pudieran ofertar precios, acorde a su conocimiento y con mayor ajuste a los valores del mercado.

Como consecuencia de los hechos antes descritos, se tiene un posible detrimento patrimonial por el valor de \$1.251.738.225. Además se presenta observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.

La anterior situación contraviene lo establecido en el Manual de Contratación de TRANSMILENIO S.A., en cuanto a que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa y la contratación pública, evidenciándose, una posible violación al principio de economía, el cual exige que las autoridades deben proceder con austeridad y eficiencia, optimizando el uso de los recursos, así como posiblemente se vulneró el deber funcional de los establecidos en la ley 734 de 2002.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se expone lo siguiente:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En cuanto al concepto expuesto por la Empresa de “*Evitar precios artificialmente bajos*” se expresa que esta situación es Responsabilidad del proponente, como lo expone el numeral 6 del artículo 26 de la ley 80 de 1993.

De otro lado, es claro que la Empresa tiene la potestad de permitir o no los subcontratos, además, las cantidades, economías de escala y plazos de ejecución son gobernadas por el contrato de Mantenimiento de TMSA, razón por la cual no se comparte, que los menores costos que ello conlleve sean para beneficio de un particular y no para la Empresa Pública.

En cuanto a la fluctuación del Dólar, al analizar la cotización en la época de solicitud de ofertas por la Empresa (Febrero 2017) se tiene un valor promedio (www.banrep.gov.co) mensual de \$2.897,57 y el primero de agosto de 2017, cuando se suscribió el sub-contrato mencionado en la observación, el dólar se cotizó en \$2.997,59, por lo tanto no se evidencian cambios bruscos del valor del dólar en pesos y por el contrario, se evidencia un precio menor de los ítems, cuando el dólar está más alto.

De otra parte, al analizar las cotizaciones mostradas en los anexos Radicado 83225 de febrero 7 de 2017, suscrita por el Representante de IVEGAS y 84499 del 20 de febrero de 2017, suscrita por el representante de MANATEE S.A.S. , en respuesta a los oficios 2017EE1086 y 2017EE1091, respectivamente, sobre las actividades relacionadas con Puertas Automáticas, se tiene que los precios que estas cotizaciones contienen incluyen todas las actividades y todos los costos, incluyendo el IVA calculado sobre la Utilidad, y demás costos indirectos, razón por la cual, claramente los valores dados por los cotizantes para los ítems, no corresponden a costos directos, como fueron incluidos en el presupuesto de la Licitación pública TMSA-LP-01-2017.

Lo relacionado con los valores de las cotizaciones para la actividad de *Poda de Árboles*, presentada por JAMCOL y BOTANIK no son claros si ya incluyen maquinaria y equipo. Se mantienen los datos de mercado tomados en el cuerpo de la observación, que incluye valores de 2011 al 2017 y que no fueron cuestionados por la Empresa.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$1.251.738.225. Se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y

Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.15.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria dada la ineffectividad de las inversiones en puertas del sistema troncal, que permite que se encuentren puertas sin funcionamiento, generando riesgos para los usuarios de las estaciones y facilitando el ingreso de personas sin el pago de pasajes.

El sistema de puertas automáticas es uno de los componentes de mayor visibilidad para los usuarios de las estaciones del servicio troncal del sistema integrado de transporte de la ciudad de Bogotá, D.C., en este sentido se expone un aparte del documento Plan Integral de Seguridad de Transmilenio:

“El sistema de puertas de la interfaz vehículo infraestructura funcionan de manera tal que cuando un vehículo se detiene el conductor debe emitir una señal que dé apertura a las puertas de la estación para que los usuarios puedan ingresar o salir del bus. Los evasores se aprovechan de la flexibilidad del mecanismo de puertas, para atravesar los carriles de tráfico vehicular, manipular las puertas desde el exterior e ingresar de forma indebida a la estación.



Fuente: Reportaje gráfico “Los Colados de TransMilenio” El Tiempo (2014)”²⁷

Teniendo este registro del 2014, de pleno conocimiento de la Empresa y con el fin de verificar actualmente, el estado y funcionamiento de las puertas, se realizó visita el 5 de mayo de 2018, por parte del equipo auditor, a las siguientes estaciones: Alcalá, Toberín, Avenida 39, Calle 26, Calle 40S, Calle 76, Calle 100,

²⁷ Plan Integral de Seguridad, TRANSMILENIO S.A., 2016, Página 39.

Calle 106, Calle 142, Calle 146, Calle 187, Cardio Infantil, Consuelo, Mazurén, Nariño, Prado, Profamilia, Restrepo, Santa Lucía, Socorro, Tercer Milenio y Toberín.

Se encontró que en todas las estaciones visitadas, por lo menos una puerta, en cada costado de la estación, no está en funcionamiento, permaneciendo las mismas generalmente abiertas, como se puede observar en el registro fotográfico 1, esto facilita el embarque a las estaciones de personas sin el pago de los pasajes, además de aumentar el riesgo de caída de las personas que se hallan dentro de los vagones. El día 4 de julio de 2018, se realizó visita a la Estación San Mateo, donde se encontró que ninguna puerta estaba en funcionamiento.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 1
PUERTAS EN ESTACIONES TRONCALES



Fuente: Equipo Auditor con base en visita realizada el 4/05/2018

Elaboró: Elaboró: Equipo Auditor – Dirección Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Una posibilidad del mal funcionamiento de las puertas puede ser la obsolescencia, razón por la cual se preguntó a la Empresa, *¿Cuál es la vida útil, según el diseño, del sistema de portales y estaciones a las cuales se les hace mantenimiento con el contrato 305 del 2017?* Obteniendo como respuesta que: *“...Se dio traslado al IDU para dar respuesta sobre la vida útil de diseño de estaciones y portales del Sistema TransMilenio, una vez sea remitida la respuesta, se allegará al Ente de Control”*. Es de anotar que este Ente de Control no recibió información adicional, lo que permite concluir que TRANSMILENIO S.A., no conoce si las puertas y equipamientos a los que les hace mantenimiento, con el contrato que nos ocupa, ya cumplieron la vida útil, y dado el valor que se invierte en mantenimiento de puertas, como se explicará, más adelante, evidencia una posible falta de planeación y programación de recursos, con el fin de obtener los máximos beneficios, como lo exigen los principios que regulan las actuaciones

administrativas, como el de eficacia y economía, además de los deberes establecidos en la ley 734 de 2002.

La inversión de mantenimiento, en el componente de las 3006 puertas automáticas del sistema, comprendido en el periodo de nueve meses de ejecución del contrato 305 de 2017, entre agosto de 2017 y abril de 2018, asciende al valor de \$6.463.644.677, que corresponde al 35.7% del total ejecutado del contrato.

De los ítems de mantenimiento, llama la atención el *IPUE7-RETIRO, SUMINISTRO E INSTALACION DE TARJETA PRINCIPAL 900 MP*, que consiste en el suministro de una tarjeta electrónica para cada puerta automática, cuyo costo total por unidad asciende a \$5.907.071. En este ítem se invirtió un total de \$590.707.072, siendo las estaciones Guatoque Veraguas y Tygua San José las de mayor inversión con \$236.282.829, en las cuales se cambiaron la totalidad de las tarjetas de las 20 puertas en cada estación.

Dado el alto costo de este repuesto, se preguntó *¿Qué gestiones ha adelantado TMSA, para disminuir los costos?* Obteniendo como respuesta: *“...Las mencionadas tarjetas, estas son dispositivos de funcionamiento de los sistemas de puertas automáticas que se encuentran fijados a precios contractualmente establecidos desde el momento de apertura de la licitación pública y por tanto no es posible tener gestionar un menor precio ante el contratista”,* evidenciándose que no se tiene un plan, por parte de la Empresa, para disminuir los costos sobre este tipo de tecnologías.

En este mismo sentido, se tiene el ítem *IPUE3-MANTENIMIENTO PREVENTIVO SOBRE UNA PUERTA SENCILLA O TELESCOPICA*, en el cual se invirtió un valor de \$927.408.498, realizándose el mantenimiento preventivo a 5027 puertas, esto equivale a haberle realizado a 2021 puertas dos mantenimientos y al restante 985 puertas, un mantenimiento, durante los nueve meses.

Otro de los ítems que llaman la atención, corresponde al *IPUE1-CONTROLADOR DE PUERTAS AUTOMÁTICAS DEL SISTEMA*, que consiste entre 30 y 31 técnicos que permanecen en el sistema, con el fin de desbloquear las puertas y en los cuales se invirtió en los nueve meses de ejecución del contrato 305-2017, el valor de \$540.689.832, situación que contrasta con el alto número de puertas bloqueadas o que no se hallan en funcionamiento, en el universo de las estaciones del servicio troncal.

En resumen se tiene, que a pesar de la inversión en las puertas automáticas del sistema, se encuentra que las fallas de las mismas son muy altas, teniendo en la

práctica estaciones que operan como si las puertas no existieran, facilitando el ingreso de personas que no pagan pasaje, dejando de prestar la seguridad a quienes transitan por el sistema, pues no se encuentra ningún tipo de contención o barrera entre los usuarios de los vagones de las estaciones y la vía por donde transitan los vehículos articulados y biarticulados.

Como efecto de los hechos antes descritos se presenta una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.

Así mismo, no se evidencia que TRANSMILENIO S.A., tenga un plan para mejorar las tecnologías y disminuir los costos de sus componentes, ni tampoco se evidencian estrategias de mantenimiento que tengan como objetivo mayor número de puertas en funcionamiento.

Como efecto de los hechos antes descritos se presenta una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se tiene que no se controvierte el estado de las puertas y las inversiones en las actividades relatadas en la observación, no obstante, la Empresa narra un proceso contractual de consultoría conducente a mejorar los problemas estructurales relacionados con el apropiado funcionamiento de las puertas automáticas del sistema, el cual no fue verificado y que a la fecha, no tiene resultados definitivos.

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

3.2.3.15.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria dado que TRANSMILENIO S.A., en la Licitación Pública TMSA-LP-01-2017, impuso límites a los valores mínimos de A.I.U. sin que se hubieran incluido en los estudios y análisis aplicables al contrato situaciones que ofrecieran las mejores condiciones para la Empresa.

Los pliegos de condiciones de la Licitación Pública TMSA-LP-01-2017, indicaron:

3.1.1.2. PRECIOS UNITARIOS A COSTO DIRECTO DE ÍTEMS DE MANTENIMIENTO Y MATERIALES (500 PUNTOS) (SOBRE 2)

El oferente presentará una propuesta de precios unitarios a COSTO DIRECTO (sin incluir AIU) para cada uno de los ítems de mantenimiento e insumos relacionados en el FORMULARIO 8A - PRECIOS UNITARIOS.

(...) Si UNO O MÁS de los valores unitarios ofrecidos supera el máximo o es inferior al mínimo establecido en este documento, la oferta será rechazada.

(...) 3.1.1.3 ADMINISTRACIÓN IMPREVISTO Y UTILIDAD – AIU (200 PUNTOS) (SOBRE 2)

(...) El máximo AIU admisible en la propuesta es el 30% (treinta por ciento) y el mínimo AIU aceptable en la propuesta es el 28% (veintiocho por ciento). Las propuestas que excedan el 30% o sean inferiores al 28%, serán rechazadas.”

Esto es, los pliegos de condiciones limitaron el AIU de los proponentes a un 28%, sin que se pudiera ofrecer un valor por debajo de este, restando la libertad de los contratistas, que de acuerdo a sus propios procedimientos, pudieran ofrecer valores de AIU menores, como se ha evidenciado en contratos con el mismo objeto para vigencias anteriores, como se muestra en la tabla siguiente, caso en el cual hubieran favorecido a la Empresa.

CUADRO 84
RELACIÓN DE VALORES DE A.I.U. PROCESOS DE REFERENCIA

Cifras en pesos

Fuente	Entidad Contratante	Objeto	Cuantía a Contratar	Valor A.I.U	Año
Constancia SECOP: 12-1-85991	METROPLUS	Construcción corredor parcial de envigado. Tramo de la carrera 43A (Avenida el poblado) entre calles 29A sur y 21 sur. Longitud 0.9 km. Aprox. para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metroplús del Valle de Aburra	\$17.990.479.963	26,35%	2011
Constancia SECOP: 12-1-85724	METROPLUS	Construcción del Patio - Taller Estación U de M Fase II del sistema METROPLUS-TRONCAL MEDELLIN	\$8,043,448,628	26,00%	2013



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Fuente	Entidad Contratante	Objeto	Cuantía a Contratar	Valor A.I.U	Año
Constancia SECOP: 14-11-2780294	TRANSMILENIO S.A.	Contratar las obras de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá, a cargo de TRANSMILENIO S.A.	\$ 24,782,683,126	17% Cinco contratista propusieron con este valor	2014
Constancia SECOP: 15-1-144136	TRANSMILENIO S.A.	Realizar el mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá, a cargo de la TRANSMILENIO S.A.	\$ 25,229,331,818	17% Cinco contratista propusieron con este valor, un contratista 19%	2015 2016

Fuente: Equipo Auditor con base en información del SECOP I

Elaboró: Equipo Auditor – Dirección Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Es de anotar, que en el proceso Licitatorio TMSA-LP-01-2017, los proponentes que participaron ofrecieron el AIU mínimo, lo mismo que los precios unitarios mínimos, siendo necesario utilizar los Factores de desempate del pliego de condiciones de la Licitación pública 01 de 2017, para adjudicar el contrato.

Del cuadro anterior, se evidencia que en los procesos de selección para las labores de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del sistema de transporte masivo de Bogotá, en el periodo 2014 a 2016, diez (10) proponentes ofrecieron AIU de 17% y uno de 19%. Los procesos de construcción de infraestructura para el transporte masivo en Medellín, se tiene, como referencia valores de 26.35% y 26%, inferiores al límite que impuso Transmilenio del 28%, haciendo la salvedad, que las labores de construcción, tienen un valor de AIU superior a las labores de Mantenimiento.

Al preguntar a la Empresa sobre la explicación analítica, el estudio técnico y económico que llevó a cabo TRANSMILENIO S.A., para determinar en la Licitación Pública TMSA-LP-01-2017, que el AIU mínimo fuera del 28% y el AIU máximo del 30% y la explicación sobre las razones que tuvo TRANSMILENIO S.A., para establecer en los pliegos de condiciones un AIU mínimo, se obtuvo como respuesta que:

“La Dirección Técnica de Modos Alternativos y E.C, con el apoyo de la Subgerencia Económica de TMSA realizo diferentes análisis detallados de la obtención del AIU para el contrato en mención obteniendo que el valor estimado y correcto para la ejecución sería un

AIU del 30%. Lo anterior aclarando que la forma de plantear dicha remuneración al contratista tiene como punto de partida el plan de mejoramiento presentado en el año 2017 a la CONTRALORIA DE BOGOTA, a raíz de los hallazgos planteados en el informe final de auditoria de enero de 2017.

Dichos estudios se realizan con unos condicionamientos básicos que son:

- Poder realizar una correcta y justa ejecución del contrato garantizando equilibrio en la ecuación económica.*
- Evitar ofertas artificialmente bajas que posteriormente ocasionen inconvenientes de ejecución.*

Teniendo en cuenta que dichos análisis cuentan con un porcentaje de utilidad razonable y soportado, la Dirección Técnica de Modos Alternativos con el propósito de optimizar los recursos públicos, pero salvaguardando el equilibrio económico del futuro contratista, estimo que estas condiciones se podían mantener hasta incluso el 28% de AIU (bajando únicamente la utilidad del contratista hasta en un 2%), teniendo una utilidad más baja que la inicialmente propuesta lo que conlleva a un AIU más bajo debido a que los demás son costos fijos e ineludibles para el contratista. Bajo estos parámetros y límites, fue plasmado en las condiciones de la licitación pública obteniendo ofertas y adjudicación por este valor de AIU (28%).”

Al revisar el estudio referido por la Empresa, relacionado con el Plan de Mejoramiento, se tiene que no se capitaliza la experiencia que se ha tenido en la misma Empresa, pues en los últimos años se ha venido ejecutando el contrato de mantenimiento con un AIU del 17%. En el cuadro del estudio, donde se relacionan contratos de referencia, se incluyen 11 contratos de construcción y solo 2 de mantenimiento, sin incluir los ejecutados por TRANSMILENIO S.A., que son los que precisamente reflejan mejor las condiciones del objeto del contrato en cuestión.

Indica TRANSMILENIO S.A.: *“En general se considera que estimar el AIU entre el 29,9 o 30,2%, dependiendo de si se incluyen proporcionalmente algunos gastos organizacionales de un contratista, es razonable, dado que se ubica próximo al promedio de lo que se contrata en la ciudad actualmente.”*²⁸, teniéndose un estudio técnico base para el cálculo del presupuesto oficial, no obstante, el estudio no es suficiente para determinar los valores mínimos de AIU, pues estos dependen de las condiciones propias del contrato y especialmente de las condiciones propias de los proponentes, y más aún, si el estudio no hace claridad, que en Transmilenio se ejecutaron contratos de

²⁸ Cálculo del AIU para el contrato de mantenimiento de infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.-SITP. TRANSMILENIO S.A., Marzo de 2017, Página 12.

Mantenimiento de la Infraestructura de las estaciones, igual al que nos ocupa, con un AIU del 17% sin inconvenientes.

La anterior situación se presenta, ante la falta de evaluación de las experiencias propias de la Empresa, que condujo a que el estudio del mercado, en la determinación del AIU, no estuviera ajustado a las condiciones reales, conllevando a un posible mayor costo indirecto en la ejecución del contrato.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 del 2015, no sobra indicar que de acuerdo a la normatividad vigente, *“Los pliegos de condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general.*

*(...) Los pliegos de condiciones no pueden contener lo siguiente: i) fijar condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ii) establecer o prever exenciones de responsabilidad, iii) consignar reglas que induzcan a error a los proponentes, iv) consagrar reglas que permitan la presentación de ofrecimientos de extensión limitada, v) fijar reglas que dependan única y exclusivamente de la voluntad de la entidad contratante (...)*²⁹, normas que son de obligatorio cumplimiento.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no se encuentran los argumentos a la observación presentada, que corresponde a que en el estudio para determinar el AIU, TMSA, no haya tenido en cuenta las experiencias propias de la Empresa TRANSMILENIO S.A., donde se había utilizado AIU y en los cuales los proponentes habían propuesto valores de AIU del 17% para contratos de mantenimientos de Infraestructura.

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

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2006, Exp.15005, M. P. María Elena Giraldo Gómez
249

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

3.2.3.16. Contrato de Interventoría No. 324 de 2017

El 14 de julio de 2017 se suscribió el contrato 324 de 2017, cuyo objeto es “Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato mediante el cual se realizará las obras de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del componente BRT del sistema de transporte masivo, a cargo de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.” por un valor de \$3.409.507.360, plazo de doce meses, el contratista seleccionado a través del Concurso de Méritos Abierto No. TMSA-CM-04-2017, fue el CONSORCIO INTERVENTORIA TERCER MILENIO, conformado por las firmas VELNEC S.A, ECG COLOMBIA SAS y PROES COLOMBIA SAS, con participación del 40%, 30% y 30%, respectivamente.

El 1 de agosto de 2017, se suscribió el Acta de Inicio, siendo el 31 de julio de 2018, la fecha prevista de terminación. No se han presentado suspensiones, prórrogas, adiciones, ni procesos sancionatorios al contratista.

Producto de la revisión del proceso precontractual y ejecución del contrato, se tiene el siguiente hallazgo:

3.2.3.16.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de control y supervisión, dado que la Interventoría que se ejecuta a través del contrato 324 de 2017, permite que en el desarrollo del contrato 305 de 2017, se encuentren trabajando subcontratistas sin ser autorizados.

En visita administrativa realizada el 29 de mayo de 2018, se evidenció la presencia de personal con indumentaria de una empresa, sin relación contractual con TRANSMILENIO S.A., realizando actividades de mantenimiento de puertas automáticas, razón por la cual se solicitó a la Empresa poner a disposición el Subcontrato existente entre el titular del Contrato 305-17 y IVEGAS, para el mantenimiento de puertas automáticas, en el cual se evidencien los precios de las actividades subcontratadas y el visto bueno para el mismo por parte de TMSA.. Como respuesta se obtuvo: “Transmilenio S.A contractualmente no exige ni tiene injerencia sobre los subcontratos que realiza el contratista principal y por ende desconoce los mismos, no obstante, se retransmitió por medio de la interventoría esta solicitud a lo cual se obtuvo respuesta

resumida de la siguiente manera “Con base en que el negocio jurídico entre la sociedad ADRIAN MAFIOLI & CIA. S.A.S e IVEGAS S.A.S es de carácter privado, las obligaciones surgidas entre las sociedades antes mencionadas, sólo son exigibles entre ellas mismas, y por lo tanto, no afectan el desarrollo del proyecto...” Es de anotar que la Empresa entregó contrato realizado entre AM & CIA SAS con IVEGAS el día 6 de julio de 2018.

La anterior situación se presenta, sin que la interventoría haya adelantado acciones sobre el presunto incumplimiento contractual del contrato que supervisa, en contravía de las obligaciones del contrato No. 324 de 2017 y el Manual de Supervisión e Interventoría de la Empresa.

La principal causa de este hecho es la falta de diligencia y atención por parte de la Interventoría, en cuanto la exigencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato que se supervisa.

Lo mencionado contraviene lo establecido en el contrato 305 que establece: *“CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: CESIÓN Y SUBCONTRATACIÓN.-EI CONTRATISTA no podrá ceder, ni subcontratar, total o parcialmente, la ejecución del objeto contractual sin el consentimiento y la aprobación previa y escrita de TRANSMILENIO S.A., quien podrá reservarse las razones que tenga para negar la autorización de la cesión; para el efecto, el cesionario deberá cumplir con el mínimo de los requisitos dispuestos en los pliegos de condiciones que fueron la base para la presente contratación”*

Aunado a lo anterior, la Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, y atendiendo en especial la definición dada por la Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con ponencia del Honorable Consejero Ponente: Enrique Gil Botero del 12 de agosto de 2013, se ratifica que la relación contractual entre AM&CIA SAS con IVEGAS, se configura como un subcontrato, el cual ha estado operando, sin la autorización de la Empresa, como lo exige el contrato 305-2017.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no

desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.17. Contrato de Prestación de Servicios No. 384 de 2017

El 24 de agosto de 2017 se suscribió el contrato 384 de 2017, cuyo objeto es *“Adquirir un servicio tendiente a identificar y proponer medidas de prevención de accidentes en el sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A. enfocado en el análisis de la accidentalidad y el levantamiento de información primaria en vía de los eventos de accidentalidad y seguridad pública con el fin de establecer causalidades y proponer acciones de mejora que procuren la disminución de los índices de accidentalidad y seguridad del sistema”*, por un valor de \$1.171.343.467 y un plazo de siete meses, con el Consorcio CPS-T&T, conformado por CPS Ingeniería, Obra Civil y Medio Ambiente Sucursal Colombia SL y TYT Tránsito y Transporte Ingeniería SAS.

El 9 de octubre de 2017, se suscribe el Acta de Inicio, siendo la fecha inicial prevista de terminación el 8 de mayo de 2018.

El 8 de mayo de 2018, se suscribió adición por valor de \$585.671.733 y prórroga por tres meses.

Actualmente el contrato tiene un valor de \$1.757.015.200, plazo de 10 meses y fecha prevista de finalización el 8 de agosto de 2018, y un valor ejecutado \$1.028.223.014

Producto de la revisión del proceso de contratación, la cual se realizó mediante el concurso de méritos No. TMSA-CM-05-2017, y de la ejecución del contrato, se tienen los siguientes hallazgos:

3.2.3.17.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Supervisión del contrato No. 384 del 2017, suscribió informes sin verificar el debido cumplimiento de vinculación del personal del contratista y la vigencia de las pólizas del contrato.

Ante la inquietud de este Ente de Control, del porqué en algunos anexos de los certificados de cumplimiento, el personal que realiza las labores del contrato 384 del 2017, son pagadas sus nóminas y prestaciones sociales por parte de una empresa diferente al Consorcio CPS-T&T, mediante correo electrónico del 28 de junio del 2018, la Empresa respondió: *“El contratista desde el inicio del contrato y hasta el mes de enero de 2018, contrató a sus trabajadores a través de una empresa de empleo temporal,*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

razón por la cual se pueden evidenciar los pagos de nómina realizados a través de esta temporal en ese período. A partir del mes de febrero, el contratista asume directamente la nómina del personal que hace parte del contrato”, lo cual evidencia que durante los cinco meses, comprendidos entre octubre de 2017 a enero de 2018, no se dio cumplimiento a lo establecido en el contrato 384 del 2017, en su cláusula vigésima tercera, que establece que el Contratista deberá presentar el personal, el cual nombrará directamente para cumplir las obligaciones contractuales.

De otra parte, el informe de supervisión correspondiente al mes quinto de ejecución, entre el 9 de febrero del 2018 y 08 de marzo del 2018, tiene como encabezado **“PRESENTACIÓN SEGUNDO INFORME DE SUPERVISIÓN”**. Lo mismo ocurre con el informe No. 6, periodo del 9 de marzo de 2018 al 8 de abril de 2019.

Situación similar se encuentra en el informe de supervisión No. 7, el cual no tiene fecha, ni se encuentra suscrito por uno de los dos supervisores, indica que la fecha de terminación del contrato es el 8 de mayo, y dado que hace mención al oficio 2018ER14449 del 11 de mayo, para esa fecha el contrato ya estaba prorrogado.

En este informe aparece que la Póliza expedida por Seguros del Estado S.A., No. 15-40-101047127, para el Amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual tiene vigencia hasta el 21 de marzo del 2018, por tanto a la fecha de aprobación del pago se tenía vencido ese amparo. Esta situación se presenta también en el informe No. 6, periodo del 9 de marzo de 2018 al 8 de abril de 2019.

En ese mismo sentido, la Póliza No. 15-44-101185772, no está actualizada, acorde con la adición y prórroga suscrita el 8 de mayo de 2018.

Las anteriores situaciones se presentan por falta de atención y cuidado por parte de los Supervisores del contrato, al momento de recibir los productos del contratista y en la redacción de los informes que se generan, en contravía de lo señalado en los numerales 11 y 12 del manual de Supervisión e Interventoría código M-SJ-002 versión 2 del 2014.

Estos hechos conducen a informes inexactos e incumplimiento de disposiciones contractuales y del Manual de Supervisión de la Empresa.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que la Entidad acepta lo observado en cuanto a lo relacionado con los informes de supervisión y pólizas, de otra parte, no es de recibo que el concepto “nombramiento” no incluya la vinculación laboral a la empresa que fue adjudicataria del contrato.

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

3.2.3.17.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de coordinación de TRANSMILENIO S.A., con la Secretaría Distrital de Movilidad para la planeación y ejecución del contrato 384 del 2017.

Informa la Empresa que “La Dirección Técnica de Seguridad tiene como objeto promover y coordinar las acciones de seguridad en la operación del sistema de transporte público generado por TRANSMILENIO S.A., que permitan la implementación de programas preventivos y correctivos en temas de seguridad vial, en coordinación de los Entes Estatales competentes con el fin de mejorar la seguridad de los usuarios y fomentar cambios de comportamiento a través de la educación, comunicación, información y control...,”

TRANSMILENIO S.A. no pretende realizar actividades similares a las que tiene asignadas la Secretaría de Movilidad; pues partimos del principio que para realizar prevención sobre un riesgo, es necesario conocer las causas que lo originan, en el caso de la accidentalidad vial, se debe conocer su causalidad para generar acciones de prevención, es por esto que se busca con este contrato, a través de un levantamiento de la información técnico y complementario al que puede realizar la autoridad de tránsito, analizar la forma como ocurrieron los hechos, para de esta manera definir las causas que lo originaron y de esta manera iniciar procesos de mejoramiento que procuren que accidentes de ese tipo se vuelvan a presentar.”

En este sentido, se tiene dentro de las actividades del contrato, en cuanto al PROCESO DE PREVENCIÓN Y ANÁLISIS DE ACCIDENTES que el “Contratista deberá garantizar que los técnicos en accidentología e inspectores motorizados, estén disponibles para atender eventos del Sistema en vía, las 24 horas...”

En cuanto a la actividad **LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN EN VÍA**, los pliegos de condiciones definitivos disponen:

“En el lugar del evento se deberá recolectar toda la información posible del mismo, incluyendo las condiciones de la vía (huecos, deterioro malla vial, señalización, etc), vestigios o elementos que se encuentren en el sitio de ocurrencia del evento (huellas de frenado, arrastre, fragmentos de vidrio, fibras del vehículo, fluidos mecánicos y biológicos, etc), sin realizar valores de juicio y con el mayor respeto hacia los actores involucrados y las Entidades de Atención de Emergencias.

(...) Posterior a la identificación plena del accidente de tránsito y/o evento, se debe realizar una fijación fotográfica y topográfica completa (panorámica, primer plano, primerísimo plano, plano general, plano medio, en detalle, etc.) características del lugar de los hechos, vehículos involucrados (huellas de limpieza, interacción y deformaciones), infraestructura, presencia en infraestructura de huellas de frenado o arrastre, fragmentos, residuos, material biológico, y los demás que el Técnico considere pertinentes, esto debe hacerse post evento en posición final y después del levantamiento del accidente de tránsito y/o evento.

La fase intermedia incluye la toma de versiones (actores involucrados incluyendo los operadores del Sistema, testigos, lesionados, entre otros). Al abordar a los entrevistados, el personal del Contratista deberá presentarse e identificarse y realizar el acercamiento de forma respetuosa, escuchar en detalle lo que se pregunta por parte del entrevistado, tratar de responder lo más claramente posible y no cortar la comunicación hasta que el interlocutor termine de hablar. Si se evidencia afectación nerviosa por parte del entrevistado (en relación al operador) se debe reportar a TRANSMILENIO S.A. a fin de recibir las indicaciones correspondientes. Cuando por situaciones ajenas, no se pueda tomar la versión del operador, TRANSMILENIO S.A. definirá el canal mediante el cual posteriormente se tomará la versión.”

Teniendo en cuenta lo establecido en el Código Nacional de Tránsito ley 769 de 2002, Artículos 7, 143, 144, 146, 148 y el artículo 149 que dispone:

“...En los casos a que se refiere el artículo anterior, el agente de tránsito que conozca el hecho levantará un informe descriptivo de sus pormenores, con copia inmediata a los conductores,

El informe contendrá por lo menos:

Lugar, fecha y hora en que ocurrió el hecho.

Clase de vehículo, número de la placa y demás características.

Nombre del conductor o conductores, documentos de identidad, número de la licencia o licencias de conducción, lugar y fecha de su expedición y número de la póliza de seguro y compañía aseguradora, dirección o residencia de los involucrados.

Nombre del propietario o tenedor del vehículo o de los propietarios o tenedores de los vehículos.

Nombre, documentos de identidad y dirección de los testigos.

Estado de seguridad, en general, del vehículo o de los vehículos, de los frenos, de la dirección, de las luces, bocinas y llantas.

Estado de la vía, huella de frenada, grado de visibilidad, colocación de los vehículos y distancia, la cual constará en el croquis levantado.

Descripción de los daños y lesiones.

Relación de los medios de prueba aportados por las partes.

Descripción de las compañías de seguros y números de las pólizas de los seguros obligatorios exigidos por este código.

En todo caso en que produzca lesiones personales u homicidio en accidente de tránsito, la autoridad de tránsito deberá enviar a los conductores implicados a la práctica de la prueba de embriaguez, so pena de considerarse falta disciplinaria grave para el funcionario que no dé cumplimiento a esta norma.

El informe o el croquis, o los dos, serán entregados inmediatamente a los interesados y a la autoridad instructora competente en materia penal.

El funcionario de tránsito que no entregue copia de estos documentos a los interesados o a las autoridades instructoras, incurrirá en causal de mala conducta.

Para efectos de determinar la responsabilidad, en cuanto al tránsito, las autoridades instructoras podrán solicitar pronunciamiento sobre el particular a las autoridades de tránsito competentes.”

La norma anterior, permite evidenciar que legalmente la autoridad de tránsito y transporte adelanta acciones de levantamiento de accidentes, incluyendo un croquis y toma de información, similar a la que se exige en el levantamiento de accidentes por parte de las actividades del contrato 384-17.

Teniendo en cuenta, como lo expone la Empresa que “...Con este contrato, a través de un levantamiento de la información técnico y complementario al que puede realizar la autoridad de tránsito...”, no se evidencia que TRANSMILENIO S.A., este usando la información levantada por la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM, con el fin de complementarla, y de esta manera eliminar actividades en el contrato que nos ocupa.

La anterior situación se presenta por la falta de coordinación entre TRANSMILENIO S.A., y la cabeza del sector movilidad en Bogotá, D.C., va en contravía de los principios que exige el procedimiento administrativo, establecidos en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se encuentra que no se presentan los soportes que permitan evidenciar que efectivamente se hace un trabajo complementario a lo realizado por la Secretaría

Distrital de Movilidad, así como la coordinación existente con la Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito.

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

3.2.3.18. Contrato No. 335 de 2017

Mediante solicitud de contratación TRANSMILENIO S.A., del 28 de junio del 2017, realizada por la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, solicita a la Subgerencia Jurídica, realizar la contratación con el objeto *“Suscribir un contrato interadministrativo con el fin de obtener la prestación de servicios de estructuración y ejecución del plan de medios, acceso a espacios de divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato requeridas por la entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activations BTL y monitoreo de medios, atendiendo el desarrollo de estrategias y tácticas de carácter pedagógico de cultura ciudadana y de comunicación y capacitación del sistema, según lineamientos, necesidades e intereses de TRANSMILENIO S.A.”*, con un presupuesto oficial de \$8.605.499.897 de pesos.

El 26 de julio de 2017, TRANSMILENIO S.A., e Imprenta Nacional de Colombia, suscribieron el Contrato Interadministrativo 335-2017, por un valor de \$8.605.499.897 de pesos, con un plazo inicial de 12 meses, iniciando el 26 de julio del 2017, con fecha de terminación inicial del 25 de julio del 2018.

3.2.3.18.1. Hallazgo administrativo, porque TRANSMILENIO S.A., incluyó información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato.

La empresa suscribió el modificatorio No 1 el día 28 de diciembre de 2017, el cual no se encuentra cargado en el SECOP, configurando un incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1510 del 17 de julio de 2013, dicho documento fue compilado en el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, que indica: *“La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación”*.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior, se hace indispensable recordar que, para que los actos administrativos produzcan efectos jurídicos, deben ser comunicados, publicados y/o notificados de la manera más efectiva. Al respecto la forma de publicarlo se materializa a través de la publicación y los efectos jurídicos del mismo, sólo se producirán a partir de su firmeza, lo que constituye el momento en el cual puede ser ejecutado directamente sin intervención de autoridad diferente a la que lo expidió. Es pertinente dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 65 y 87 de la Ley 1437 de 2011, para que el citado acto administrativo de pueda ejecutarse. Las normas indicadas establecen:

“Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)”.
Negrilla y subrayado fuera de texto.

Por otra parte, revisando la información en el expediente contractual en el folio 114 se encuentra impreso del día 31 de julio de 2017, la información cargada en el portal SECOP correspondiente al proceso TMSA-CD-328-2017, que dio origen al contrato No. 335 de 2017, se observó que TRANSMILENIO S.A., informó erradamente la fecha de inicio de ejecución del mismo, a pesar que el contrato en mención se suscribió el 19 de julio de 2017 y su fecha de inicio real de ejecución fue el 26 de julio de 2017.

Claramente se observa que la información referida y publicada en el SECOP, no es veraz ni precisa en relación con los hechos sucedidos durante los procesos contractuales. Por tanto, no posee el grado de confiabilidad que se espera del portal, lo cual se constituye en motivo para la observación administrativa ya enunciada.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la Empresa anexa el soporte donde se evidencia que se incluyó en el SECOP el modificadorio, por lo consiguiente se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo

administrativo, por incluir información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato en el SECOP.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.18.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la celebración del contrato sin el lleno de requisitos legales.

La administración decide realizar una contratación directa mediante un contrato interadministrativo para desarrollar el siguiente objeto *“Suscribir un contrato interadministrativo con el fin de obtener la prestación de servicios de estructuración y ejecución del plan de medios, acceso a espacios de divulgación en medios masivos de comunicación, desarrollo de medios digitales y audiovisuales (formatos multimedia para utilizar y pautar en medios offline y online como tv, radio, digital, pantallas multiformato requeridas por la entidad para divulgar en medios propios y/o externos), activaciones btl y monitoreo de medios, atendiendo el desarrollo de estrategias y tácticas de carácter pedagógico de cultura ciudadana y de comunicación y capacitación del sistema, según lineamientos, necesidades e intereses de TRANSMILENIO S.A.”.*

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó el expediente contractual para realizar la evaluación al contrato, donde revisando los estudios previos se evidenció que no se había realizado un análisis de costos verificables a través del estudio de mercado, donde se puedan comparar las cotizaciones de los oferentes, para poder definir cuál es la más apropiada al contratar y cumplir con el objeto, la necesidad plasmada por la empresa y lograr una optimización de los recursos en cumplimiento de los fines misionales de la empresa.

La empresa no realizó la etapa previa de la invitación a presentar ofertas, en la que se documentaran las actividades adelantadas por el área que requiere la adquisición del servicio, con el fin de establecer y analizar las especificaciones técnicas, comerciales, económicas y jurídicas de lo que se requiere contratar, para satisfacer de la mejor manera las necesidades de la empresa, de acuerdo con las tendencias y condiciones del mercado, incumpliendo la verificación de los requisitos de idoneidad la cual se encuentra en contravía normativa de las estipulaciones contractuales, debido a la falta de controles en la modalidad de selección generando posibles afectaciones a la empresa.

De forma general, la Administración Pública se encuentra *"al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*.

En materia contractual, en la medida en que el Estado contrata con recursos que nos pertenecen a todos los colombianos, es de interés general que se respeten ciertas condiciones en todo el proceso contractual, las cuales se garantizan a través de los principios que rigen la contratación pública.

En este sentido, la contratación pública se encuentra sometida a los principios de la Administración Pública, a los principios propios de la contratación pública y a los principios del control fiscal, son los principios de la contratación pública la, economía, selección objetiva, planeación, transparencia y responsabilidad

En la medida en que la actividad del Estado debe estar inspirada en la satisfacción del interés general y que las autoridades estatales cumplen mandatos de la ciudadanía, en Colombia a los funcionarios sólo les está permitido hacer aquello que la ley expresamente les autorice. En la práctica, esto se traduce en que los procesos de selección deben seguir el procedimiento establecido por normas de público conocimiento, sin que exista posibilidad de modificarlas de manera discrecional. Así, las reglas de cada proceso contractual deben ser claras y previas, cerrando todos los espacios a la subjetividad y a la arbitrariedad, en consecuencia. Por lo anterior, se vulneró posiblemente un deber funcional de lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Teniendo en cuenta que este contrato se encuentra en ejecución, se recomienda ser revisado en próximas auditorías.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la Empresa sostiene que los estudios previos que originaron el presente proceso de selección; así como, el estudio técnico y económico fueron realizados conforme lo establece la ley, en concordancia con el estudio de costos, este órgano de control considera que la información consignada en el Análisis de Mercado, no presenta una estructuración económica de los servicios, ya que el descuento de los porcentajes evaluados se encuentran como conclusión sin informar a qué valor se aplican esos descuentos para realizar la comparación con las demás cotizaciones

presentadas, lo cual impide determinar el presupuesto requerido para el presente proceso de selección.

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

3.2.3.19. Contrato Servicio de Transporte No 480 de 2017

El contrato No. 480 de 2017, con el objeto “CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE DE PERSONAL ADMINISTRATIVO Y OPERATIVO DE LA ENTIDAD” se suscribió el dos de octubre de 2017, con la empresa de TRANSPORTES ESPECIALES UNO A LIMITADA, como resultado del Proceso de subasta inversa No. N° TMSA-SASI-01 de 2017, por un valor de \$816.000.000 incluido IVA y un plazo de ejecución de ocho meses.

El 11 de octubre de 2017, se suscribió el Acta de Inicio, siendo el 10 de junio de 2018, la fecha prevista de finalización, no obstante, dada la cláusula séptima del contrato, el mismo puede estar en ejecución hasta el agotamiento del valor inicial, situación que se ha dado, estando actualmente el contrato en ejecución.

De la revisión del proceso TMSA-SASI-01-2017 y del contrato se tienen las siguientes observaciones.

3.2.3.19.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de control y supervisión durante la ejecución de contrato 480 de 2017, ya que no se tienen registros que permitan demostrar la debida prestación del servicio de transporte por 24 horas y en los servicios por requerimientos se evidencian posibles incumplimientos

El 25 de mayo de 2018, se realizó visita administrativa, con el fin de revisar la operación y ejecución del contrato TM-480-2017, encontrándose que los vehículos que prestan servicio por 24 horas, son controlados por los directores de cada área. Los vehículos se encuentran en disponibilidad para atender las necesidades propias de la función de TRANSMILENIO S.A.

No obstante, al preguntar: “*Sírvase presentar el soporte que se tiene para demostrar que los vehículos prestan el servicio las 24 horas?*”, fue respondido por el supervisor: que no existe ningún documento que soporte el control en planillas, antes, durante y después de la prestación del servicio, la forma de control es, en la práctica, si los vehículos no prestan el servicio, es informada esta situación por parte del área que solicitó el requerimiento, a la supervisión, en caso de no obtenerse novedades, se entiende que el vehículo está prestando el servicio adecuadamente.

La anterior situación contraviene lo establecido en el Manual de Supervisión de la Empresa que establece que:

“Asegurar mediante una Interventoría o Supervisión eficiente, la calidad de la ejecución del objeto del contrato

(...)

Independiente a los periodos de pago proyectados en el contrato, el supervisor previo a realizar el proceso de cancelación correspondiente ante la Subgerencia Económica, deberá remitir al archivo del expediente los documentos que lo generan para el lapso correspondiente (informes de ejecución y cumplimiento, copia de cuenta la cuenta de cobro, el informe de actividades y demás soportes para pago)”.

El no tener un soporte físico sobre la prestación del servicio, puede conducir a la falta de control del objeto contratado, pues los directores de cada área pueden olvidar, o no informar, al supervisor del contrato, los incumplimiento o novedades que preste el contratista y al ser un ítems que se paga por unidad mensual, se corre el riesgo de realizar pagos dada la incertidumbre de si realmente, algunos días fueron ejecutados.

De otra parte, en la modalidad del servicio “*Por requerimiento*”, se presentan posibles incumplimientos del contratista, pues los usuarios, a quienes no se les prestó el servicio de transporte, por falta de vehículos disponibles del contratista, a altas horas de la madrugada y que estaban programados, se vieron obligados a usar el servicio públicos individual en taxi, con el riesgo que ello conlleva para los trabajadores de TRANSMILENIO S.A.

En la modalidad por requerimiento, se encuentran servicios, como el de la planilla 31179, en el cual se evidencia que siendo un servicio por horas, este inicia su recorrido a las 6 a.m. y finaliza a las 13:30, evidenciándose que se efectuó un pago por el vehículo estacionado, cuando solo se debió pagar el tiempo de recorrido de los vehículos.

En la planilla 33326, en observaciones generales, el usuario informó, que se da inicio al recorrido, a las 17:30, desde la oficina de TRANSMILENIO S.A., y no se cumple a satisfacción el servicio, terminando a las 20:40, razón por la cual aparentemente no firmó la planilla, pues en el espacio de la firma aparece la nota: *“Esa firma no es mía, la observación si, el servicio no se cumplió a satisfacción”*

Al revisar la tarjeta de operación de algunos vehículos que prestan el servicio, se encuentra que el microbús de placa EQY399, está vinculado a una empresa de transporte ubicada en la ciudad de Coveñas. El microbús de placa WMZ260, está vinculada a una empresa ubicada en Riohacha. Esta situación, dificulta el control, y diluye la responsabilidad, pues, no están vinculados a la empresa contratista.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, los argumentos expuestos no desvirtúan la observación, especialmente por no implementar una planilla de aprobación final por parte del área usuaria para la prestación de este servicio, como efectivamente existe para todos los servicios por demanda.

En cuanto a la prestación del servicio modalidad “por requerimiento” la administración manifiesta que es un componente normal y aceptable la no prestación de algunos servicios por diferentes causales, bien sea tráfico, clima, disponibilidad de vehículos, accidentes, bloqueos, fallas mecánicas, etc.; argumento que no comparte este órgano de control y por el contrario se configura un posible incumplimiento de las obligaciones específicas del contrato.

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

3.2.3.20. Contrato No. 564 de 2017

Mediante solicitud de contratación TRANSMILENIO S.A., del 01 de noviembre del 2017, realizada por la Dirección Técnica de Seguridad, solicita a la Subgerencia

Jurídica, realizar la contratación con el objeto *“Contratar la prestación de servicios para desarrollar de intervención basados en la medición social, pedagogía y estadística, con el fin de intervenir en el fenómeno de la evasión y generar nuevo conocimiento para el manejo social de conflictos que repercuten en seguridad del sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A.”*, con un presupuesto oficial de \$4.426.000.000.

El 07 de noviembre de 2017, TRANSMILENIO S.A. y la Universidad Nacional de Colombia, suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 564 de 2017, por un valor de \$4.426.000.000, plazo inicial de 07 meses, iniciando el 16 de noviembre del 2017 y fecha de terminación inicial el 15 de junio del 2018.

Luego de la revisión del contrato se tienen los siguientes hallazgos:

3.2.3.20.1. Hallazgo administrativo, porque TRANSMILENIO S.A., incluyó información errónea sobre la fecha de inicio de ejecución del contrato

La empresa suscribió dos modificatorios al contrato, el primero el día 17 de enero de 2018 y el segundo el día 28 de mayo de 2018, los cuales no se encuentran cargados en el SECOP, configurando un incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1510 del 17 de julio de 2013, el cual fue compilado en el Artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, que indica: *“La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación”*.

En virtud de lo indicado, se hace indispensable recordar que, para que los actos administrativos produzcan efectos jurídicos, deben ser comunicados, publicados y/o notificados de la manera más efectiva. Al respecto la forma de publicarlo se materializa a través de la publicación y los efectos jurídicos del mismo, sólo se producirán a partir de su firmeza, lo que constituye el momento en el cual puede ser ejecutado directamente sin intervención de autoridad diferente a la que lo expidió. Por lo tanto, es pertinente dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 65 y 87 de la Ley 1437 de 2011, para que el citado acto administrativo de pueda ejecutarse. Las normas indicadas establecen:

“Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)”
Negrilla y subrayado fuera de texto.

Por otra parte, revisando la información en el expediente contractual en el folio 158, se encuentra impreso del siete de noviembre de 2017, la información cargada en el portal SECOP correspondiente al proceso TMSA-CD-543-2017, que dio origen al contrato No. 564-2017, se observó que Transmilenio S.A., informó erradamente la fecha de inicio de ejecución del mismo, a pesar que el contrato en mención se suscribió el siete de noviembre de 2017 y su fecha de inicio real de ejecución fue el 16 de noviembre de 2017.

Claramente se observa que la información referida y publicada en el SECOP, no es veraz ni precisa en relación con los hechos sucedidos durante los procesos contractuales; por tanto, no posee el grado de confiabilidad que se espera del portal, lo cual se constituye en motivo para la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por una posible vulneración de la Ley 734 del 2002.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, se encuentra que la Empresa anexa el soporte donde se evidencia que se cargó en el SECOP los modificatorios, por lo consiguiente se retira la incidencia disciplinaria, de otra parte, no se justificó que se haya incluido información errónea, en la fecha de inicio de ejecución del contrato.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2.3.20.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la celebración del contrato sin el lleno de requisitos legales.

La administración decide realizar una contratación directa mediante un contrato interadministrativo para desarrollar el siguiente objeto *“Contratar la prestación de servicios para desarrollar de intervención basados en la medición social, pedagogía y estadística, con el fin de intervenir en el fenómeno de la evasión y generar nuevo conocimiento para el manejo social de conflictos que repercuten en seguridad del sistema de transporte publico gestionado por TRANSMILENIO S.A.”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En desarrollo del proceso auditor al revisar el expediente contractual para realizar la evaluación al contrato, donde revisando los estudios previos se evidencio que no se había realizado un análisis de costos verificables a través del estudio de mercado, donde se puedan comparar las cotizaciones de los oferentes, para poder definir cuál es la más apropiada al contratar y cumplir con el objeto, la necesidad plasmada por la empresa, y lograr una optimización de los recursos en cumplimiento de los fines misionales de la empresa.

La entidad no realizó la etapa previa de la invitación a presentar ofertas, en la que se documentaran las actividades adelantadas por el área que requiere la adquisición del servicio, con el fin de establecer y analizar las especificaciones técnicas, comerciales, económicas y jurídicas de lo que se requiere contratar, para satisfacer de la mejor manera las necesidades de la entidad, de acuerdo con las tendencias y condiciones del mercado, incumpliendo la verificación de los requisitos de idoneidad la cual se encuentra en contravía normativa de las estipulaciones contractuales, debido a la falta de controles en la modalidad de selección generando posibles afectaciones a la entidad.

De forma general, la Administración Pública se encuentra "al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad".

En materia contractual, en la medida en que el Estado contrata con recursos que nos pertenecen a todos los colombianos, es de interés general que se respeten ciertas condiciones en todo el proceso contractual, las cuales se garantizan a través de los principios que rigen la contratación pública.

En este sentido, la contratación pública se encuentra sometida a los principios de la Administración Pública, a los principios propios de la contratación pública y a los principios del control fiscal, son los principios de la contratación pública la, economía, selección objetiva, planeación, transparencia y responsabilidad

En la medida en que la actividad del Estado debe estar inspirada en la satisfacción del interés general y que las autoridades estatales cumplen mandatos de la ciudadanía, en Colombia a los funcionarios sólo les está permitido hacer aquello que la ley expresamente les autorice. En la práctica, esto se traduce en que los procesos de selección deban seguir un procedimiento establecido por normas conocidas por todos, generales y claras. Sin que haya posibilidad de modificarlas de manera discrecional. Así, las reglas de cada proceso contractual deben ser claras y previas, cerrando todos los espacios a la subjetividad y a la arbitrariedad,

en consecuencia, se vulneró posiblemente un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Teniendo en cuenta que este contrato se encuentra en ejecución, se recomienda ser revisado en próximas auditorías.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la Empresa sostiene que los estudios previos que originaron el presente proceso de selección, así como el estudio técnico y económico fueron realizados conforme lo establece la ley, en concordancia con el estudio de costos, este órgano de control considera que la información consignada en el numeral 5 del Análisis del Sector, no se desarrolló el Análisis de Mercado, con fundamento en las cotizaciones presentadas, que arrojaran los argumentos para determinar la propuesta más favorable.

En el presente proceso de selección, como lo señalan las normas; resulta necesario no solo evaluar la idoneidad y experiencia, si no dar cumplimiento a los principios de la contratación estatal. Aunado a lo anterior, al revisar el expediente se observa que el valor del presupuesto fue tomado del proponente que escogió la Empresa para contratar, sin evidenciar que fuese producto de la comparación objetiva entre varios oferentes y que se configurara como el más favorable para la optimización de los recursos públicos que administra este sujeto de control.

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

Es de aclarar que en los numerales 3.2.3.21 y 3.2.3.21.2 del Informe Preliminar que corresponde a la evaluación del Contrato 564 de 2017, por un error involuntario, se ingresó el objeto y valor del contrato 335 de 2017, el título y las observaciones si corresponden al mismo y son correctas, la Empresa respondió correctamente sobre las observaciones planteadas en la evaluación del contrato

564 de 2017, se hacen las correcciones en el informe final, acorde con la información correspondiente a cada contrato.

3.2.3.21. Contrato 389 de 2016

TRANSMILENIO S.A., y la Financiera de Desarrollo Nacional-FDN, el 29 de diciembre de 2016 perfeccionaron el convenio 389 de 2016, con el Objeto de *“Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A. y La Financiera de Desarrollo Nacional –LA FINANCIERA Para llevar a cabo la estructuración y mejora de las fases I y II del Sistema **TRANSMILENIO**, tomando en cuenta buenas prácticas en los temas financieros, legales y técnicos que permitan una mejor operación y desempeño.*

*Las partes trabajaran de manera conjunta en la estructuración integral de la licitación pública para las concesiones de la operación troncal de las fases I y II del Sistema **TRANSMILENIO**, así como en la realización de los correspondientes procesos de selección y contratación.”*

El monto de los aportes realizados por TRANSMILENIO S.A., correspondió a \$5.603.981.290.64, girados el 7 de febrero de 2017, el tiempo de ejecución establecido en el contrato fue de 20 meses, contados a partir de la firma del Acta de inicio realizada el 19 de enero de 2017.

Para la ejecución del citado convenio, la Financiera de Desarrollo Nacional-FDN, conformo un equipo de trabajo que recibirá con cargo a los recursos del presente convenio la suma mensual de \$103.083.193, por un plazo no superior a 14 meses para las etapas I, II, III y IV, y está integrado por:

- Carlos Alberto Sandoval-Vicepresidente.
- Diego Sánchez-Gerente.
- José Félix Gómez-Director
- Nicolás Mora-Asesor Legal
- José Félix Gómez-Asesor Técnico.
- Carlos Mario Arango-Asesor Financiero.
- Víctor Trespacios -Analista.
- UT SDG-PHR-KPMG-Asesores externos.

El 12 de mayo de 2017, la FDN celebró un contrato de consultoría con la firma UNIÓN TEMPORAL STEER DAVIES GLEAVE, POSSE HERRERA RUIZ, KPMG.-SDG-PHR-KPMG, con el objeto de realizar la *“Estructuración integral (técnica, económica, financiera y legal) y acompañamiento en proceso licitatorio, evaluación, legalización del contrato y cierre financiero para la operación del componente troncal del Sistema TransMilenio”.*

El Plazo de ejecución pactado fue de 15 meses, con fecha de inicio el 22 de mayo de 2017 y fecha finalización el 22 de Agosto de 2018 y el valor del contrato fue \$3.630.000.000, más IVA.

En el citado contrato, se pactó una Comisión de éxito, en caso de lograrse la suscripción de los contratos mediante los cuales se contrate operación troncal del sistema Transmilenio y el cierre financiero de dichos contratos en cuantía de \$2.200.000.000, más IVA.

De acuerdo con estudios realizados por la FDN, en acta de Comité Técnico No. 32 celebrada el 18 de diciembre de 2017, recomendó a TRANSMILENIO S.A., adelantar 2 procesos licitatorios de forma conjunta, decisión que fue acogida y para la cual se desarrollaran dos líneas de trabajo así:

Licitación A. para *“Estructurar y adjudicar un nuevo modelo de concesión para TRANSMILENIO S.A., Para lograr esto, el consultor deberá analizar nuevos modelos de transición vistos desde la perspectiva de la regulación económica, de modo que se recomienda la estructura más óptima que capture las eficiencias en inversión y operación, que minimice los riesgos en la prestación del servicio, que facilite el ingreso de tecnologías energéticamente y ambientalmente más eficientes y que adopte las estructuras de remuneración y flujos de efectivo que incorpore los incentivos necesarios para la prestación del servicio licitado en los términos adecuados. Lo anterior, debe contemplar análisis tanto sobre esquemas actuales como el posible uso de vehículos de propósito especial (SPV por sus siglas en ingles), ya sea uno o varios, dependiendo del tipo de servicio que prestara cada SPV. Esta línea de trabajo tiene las siguientes tres etapas hasta la adjudicación de las concesiones:*

Etapas 1. Estudios Estratégicos.

Etapas 2. Estructuración integral del proyecto.

Etapas 3. Acompañamiento en la licitación, adjudicación y legalización de los contratos.”

Suministro de flota

Licitación B. con el objeto de *“Estructurar y adjudicar un modelo de concesión que, basado en los pliegos existentes, presente mejoras estructurales y aplique las mejores prácticas mundiales en concesiones para TransMilenio. Para lograr esto, el consultor deberá analizar todos los documentos existentes y modificarlos basados en buenas prácticas en modelos transaccionales similares, en donde un concesionario (SPV) es el encargado de proveer la flota, operarla, mantenerla y administrar patios y talleres. Esta línea de trabajo tiene las siguientes tres etapas hasta la adjudicación de las concesiones:*

Etapas 1. Estructuración integral del proyecto

Etapas 2. Acompañamiento en la licitación, adjudicación y legalización de los contratos.

Etapas 3. Acompañamiento y apoyo en el cierre financiero que deben obtener los futuros contratistas”

Operación, mantenimiento y administración patios y talleres



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Según informe de la FDN a diciembre de 2017, el proyecto presenta un avance del 57% y los pagos realizados a la FDN alcanzan el 78.6% en cuantía de \$2.399.598.223

Teniendo en cuenta que dentro de las obligaciones de la FDN se encuentra que *“Las partes trabajaran de manera conjunta en la estructuración integral de la licitación pública para las concesiones de la operación troncal de las fases I y II del Sistema TRANSMILENIO, así como en la realización de los correspondientes procesos de selección y contratación”* el contrato se encuentra en fase de ejecución, y se deberá verificar el cumplimiento de la fase de selección de los contratistas para el a) **Suministro de flota** y b) **Operación, mantenimiento y administración patios y talleres** y realizar el acompañamiento para la consecución del cierre financiero.

Durante la ejecución de la auditoría, se verificó que TRANSMILENIO S.A, el 29 de mayo de 2018, expidió la resolución 329 *“Por medio de la cual se ordena la Apertura Licitación Pública N° 001 DE 2018, con el objeto de “Seleccionar la(s) Propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de hasta seis (6) Contratos de Concesión, cuyo objeto será “la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema Transmilenio para la entrega del uso y control de la misma al Operador””, a partir del 29 de mayo de 2018.*

La fecha de cierre prevista para el proceso licitatorio es el 13 de julio de 2018 y la fecha establecida para la Audiencia de adjudicación es el 19 de Septiembre de 2018.

El 6 de junio de 2018, TRANSMILENIO S.A, expidió la resolución 348 de 2018 *“por medio de la cual ordena la apertura de la Licitación Pública No. 002 de 2018, con el objeto de “seleccionar la(s) propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación hasta de seis (6) contratos de concesión, cuyo objeto será la “Operación y mantenimiento de la Flota del Sistema TransMilenio y la adecuación, operación y mantenimiento de (los) patio(s) de Operación asociado(s)”” a partir del 6 de Junio de 2018.* La fecha de cierre prevista para el proceso licitatorio es el 03 de septiembre de 2018 y la fecha establecida para la Audiencia de adjudicación es el 19 de Septiembre de 2018.

3.2.3.22. Contrato 390 de 2016

El 27 de Diciembre de 2016, TRANSMILENIO S.A., y la FDN, suscribieron el convenio 390 de 2016, con el objeto de *“Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A., y La Financiera de Desarrollo Nacional –LA FINANCIERA en el proceso de estructuración estratégica y jurídica para la solución integral de la problemática que actualmente presenta el SITP de la ciudad de Bogotá:*

- *Evaluar en conjunto con TRANSMILENIO S.A. y los consultores técnicos y financieros, el componente estratégico y jurídico de las alternativas de solución integral, que permitan garantizar la continuidad del servicio que prestan actualmente los respectivos concesionarios y solucionar las dificultades financieras y operativas que actualmente enfrenta el sistema.*
- *Acompañar a la entidad en la re-negociación de los contratos de concesión para la operación de la fase III del Sistema Transmilenio,*
- *Definir en conjunto con los consultores técnicos y financieros y TRANSMILENIO S.A, el esquema contractual de renegociación o reversión de los contratos de operación vigentes.*
- *Determinar en conjunto con los otros consultores, el esquema de contratación de las zonas que se encuentran sin operación actualmente.*
- *Apoyar a TRANSMILENIO S.A., en la elaboración de un plan de contingencia para asegurar la continuidad del servicio de los concesionarios vinculados a la operación de la fase III del sistema, todo en los términos de este enlace”.*

El valor del aporte económico que realizó TRANSMILENIO S.A., correspondió a \$923.893.217, vigencia 2016 y el plazo de ejecución del presente convenio fue de 8 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio firmada el 19 de enero de 2017.

En la ejecución del convenio, se han celebrado las siguientes modificaciones:

- OTROSÍ modificadorio No 1 del 21 de junio de 2017, donde se modificó la supervisión del contrato y la conformación del comité de coordinación del mismo.
- OTROSÍ modificadorio No 2 del 18 de septiembre de 2017, adicionando en 3 meses la fecha del presente convenio y se estableció como fecha de finalización el 18 de diciembre de 2017.
- OTROSÍ modificadorio No 3 del 18 de diciembre de 2017, donde se aumentó el plazo de ejecución en 5 meses y se adicionaron los aportes realizados por TRANSMILENIO S.A, en cuantía de \$423.360.840.

La FDN, el 19 de Mayo de 2017, celebró el Contrato 01, con la firma DURAN & OSORIO ABOGADOS ASOCIADOS con el Objeto de *“Realizar el estudio estratégico y jurídico para la solución integral de la problemática que actualmente presenta el SITP en la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con los Términos de referencia de proceso de selección de la invitación Directa FDN.VE-04-2017 así como sus formularios y anexos”.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El valor del presente contrato es de \$570.000.000 más IVA para un valor de \$678.000.000, y un plazo de ejecución de 6 meses, contados a partir del Acta de inicio suscrita el 2 de junio de 2017.

El presente contrato se encuentra en fase ejecución, razón por la cual se deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones acordadas entre las partes y la utilización de los productos entregables para el cumplimiento del objeto del mismo en próximas auditorías.

3.2.3.23. Contratos de Concesión de Transporte Masivo en sus Diferentes Componentes

El equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, para realizar la evaluación a los contratos de concesión de transporte masivo, revisó los resultados de los contratos de interventoría 114 de 2016 y 290 de 2017, la supervisión a éstos, así como documentos técnicos y los contratos de concesión de las fases I, II y III, entre otros.

En los Estudios Previos del Concurso de Méritos Abierto (PTS) No. 03 de 2017 para *“Realizar la interventoría a los contratos de concesión de transporte masivo en sus diferentes componentes que incluye, pero no se limita: - Componente troncal fase I, II, III en las áreas técnicas, operativa, seguridad, ambiental, financiera y legal. - Componente zonal y de Alimentación en las áreas técnicas, operativa, seguridad, ambiental, financiera y legal.”*, en el Numeral 4.2 Obligaciones Específicas, se estableció que el Interventor deberá analizar el desempeño operativo de los concesionarios en desarrollo del objeto del contrato de concesión a través de auditorías y labores de supervisión, así como la entrega de informes que den cuenta del actuar del concesionario en los tiempos solicitados por el Ente Gestor del SITP.

El 20 de junio de 2017, se suscribió el Contrato de Interventoría 290 de 2017 entre la Gerente de TRANSMILENIO S.A., y la representante legal de la firma contratista CONSORCIO J & -S INTERVENTORÍA DE TRANSPORTE.

El mencionado contrato en la Cláusula Primera estableció como objeto el siguiente: *El contratista se compromete a realizar la interventoría a los contratos de concesión de transporte masivo en sus diferentes componentes que incluye, pero no se limita: - Componente troncal fase I, II, III en las áreas técnicas, operativa, seguridad, ambiental, financiera y legal. – Componente zonal y de alimentación en las áreas técnicas, operativa, seguridad, ambiental, financiera y legal.*

De otra parte, en la Cláusula Quinta, se señaló un valor del contrato de \$18.508.512.680. En relación con la Forma de Pago, dispuesta en la Cláusula Sexta, se acordó 9 pagos mensuales vencidos, o hasta el agotamiento de los recursos, previa presentación de los informes y facturas con los respectivos soportes del periodo facturado.

Igualmente, en la Cláusula Séptima se estableció un plazo total de ejecución del contrato será de 9 meses, o hasta el agotamiento de los recursos destinados del presupuesto oficial.

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación a los contratos de concesión de transporte masivo, tomando como base, entre otros documentos, los contratos de interventoría 114 de 2016 y 290 de 2017, la supervisión a éstos, así como documentos técnicos y aspectos principales de los contratos de concesión de las fases I, II y III.

3.2.3.23.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., como Ente Gestor del SITP no ha realizado una efectiva administración respecto de la planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación, para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.

El equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, evaluó los informes mensuales de interventoría presentados durante el 2018, por el CONSORCIO J &-S INTERVENTORÍA DE TRANSPORTE en cumplimiento del Contrato 290 de 2017.

En el informe correspondiente al periodo del 1º al 28 de febrero de 2018, se evidenció los siguientes aspectos relevantes, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 85
OBSERVACIONES SEGÚN INFORME MENSUAL DE INTERVENTORÍA DEL 1º AL 28 DE
FEBRERO DE 2018

TEMA	OBSERVACIÓN
OPERACIONES BRT	El índice de cumplimiento presenta diferencias muy amplias entre los operadores. El concesionario más bajo registró 10,80% el cual es un rendimiento bajo.
VEHÍCULOS BRT	EXPRESS DEL FUTURO continúa presentando problemas con el sistema de inyección de sus motores, reflejado en la alta cantidad de varadas presentadas.

TEMA	OBSERVACIÓN
OPERACIONES DTB	La ausencia de una flota en óptimas condiciones y disponibilidad de operadores debidamente capacitados, han afectado la calidad de la prestación del servicio de manera considerable, afectando indicadores como son: el cumplimiento de despachos del sistema zonal el cual se ubicó en febrero en 79,36%, 7,83% menos respecto al mes anterior, siendo este indicador inferior al 95%, valor considerado óptimo para una buena prestación del servicio, aumento en los intervalos críticos y disminución de la puntualidad.
	Las reincidencias de las zonas de Usme y Calle 80 como las de menor desempeño, evidenciado por los indicadores calculados por parte de la Interventoría.
	Se recomienda ajustar los planes de mantenimientos correctivos y preventivos para evitar la recurrencia de uso causal Concesionario No Envía Móvil, el cual obtuvo para febrero 148,459 registros, una cantidad mayor respecto a enero.
FLOTA DTB	ETIB BOSA no presentó zonales faltantes para el cumplimiento de la flota regular con 1,45% de zonales que salieron a operar adicionales a la flota regular. TRANZIT ZONA USME con 31,87% de zonales faltantes, equivalente a 138 vehículos.
	Las causas más representativas de varados en ruta e inmovilizados en patio, se relaciona con el índice de fallas y los planes de acción y/o inspecciones de seguimiento, que inciden en las condiciones técnico-mecánicas del parque automotor. Se debe habilitar flota inmovilizada y/o generar planes de reposición de flota.
	Respecto a la cantidad de flota en el último año, la cantidad de vehículos vinculados ha disminuido en un 7,09%, equivalente a 460 buses, causado por la desvinculación de zonales por vida útil y por análisis costo/ beneficio para reparaciones mayores. Los buses que salen a operar disminuyeron en un 9,36%, equivalente a 500 buses.
	Los concesionarios del SITP no están asegurando la cobertura ni disponibilidad permanente para la prestación eficiente y oportuna del servicio público de transporte, para cubrir las contingencias generadas por vehículos en mantenimiento y varados en ruta, debido a que la flota de reserva promedio excede en 7,5 veces el tamaño de la flota de reserva asignada.
	El consorcio EXPRES zona San Cristóbal presentó mayor uso de su flota de reserva, cuyo valor pasó de enero con 11 zonales a febrero con 6 zonales. Así mismo, incrementó la flota que no salió a operar de 92 a 104 zonales en promedio diariamente, lo cual excede en 25,8 veces el tamaño de la flota de reserva asignada para el concesionario.
AMBIENTAL	La Interventoría ha requerido a los concesionario para que cumplan con el programa de autorregulación ambiental, pidiendo que vinculen flota que se encuentra pendiente, igualmente presentar los vehículos para realizar las pruebas de opacidad de conformidad Resolución 1304 de octubre 25 de 2012 <i>"Por la cual se establecen los niveles máximos de emisión y los requisitos ambientales a los que están sujetas las fuentes móviles del sector de servicio público de transporte terrestre de pasajeros en los sistemas colectivo, masivo e integrado que circulan en el Distrito Capital."</i>
INFRAESTRUCTURA	Se solicita a los concesionarios a mantener el buen estado de sus patios y realizar mantenimiento cuando sea necesario con el fin de dar cumplimiento al contrato de concesión.
COMUNICACIONES	Se generaron las alertas necesarias frente a lo evidenciado con el Concesionario Consorcio Express.
	Al corte del cuarto trimestre del 2017, el endeudamiento total del sistema se ha incrementado su deuda en \$1.516.129.006.072
FINANCIERA	El total de buses con el que debería contar el sistema es de 15.695; sin embargo, el total de vehículos reportados por los operadores es de 8.096.
	La información reportada en febrero de 2018, corresponde a 7 concesiones, toda vez que tres de las 10 que son en total, no remitieron información financiera con corte al cuarto trimestre de 2017.

Fuente: Informes Mensuales de Interventoría - Contrato 290 De 2017.

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

Como se evidencia en el cuadro anterior, en todas las temáticas se seguimiento por parte de la interventoría se encontraron observaciones relevantes. El Interventor respecto de la operación zonal precisó lo siguiente: *La ausencia de una*

flota en óptimas condiciones y disponibilidad de operadores debidamente capacitados, han afectado la calidad de la prestación del servicio de manera considerable, afectando indicadores como son: el cumplimiento de despachos del sistema zonal el cual se ubicó en febrero en 79,36%, 7,83% menos respecto al mes anterior, siendo este indicador inferior al 95%, valor considerado óptimo para una buena prestación del servicio, aumento en los intervalos críticos y disminución de la puntualidad.

En el informe correspondiente al periodo del 1º al 28 de febrero de 2018, se evidenció los siguientes aspectos relevantes, los cuales se resumen en el cuadro 86:

CUADRO 86
OBSERVACIONES SEGÚN INFORME MENSUAL DE INTERVENTORÍA DEL 1º AL 31 DE
MARZO DE 2018

TEMA	OBSERVACIÓN
OPERACIONES BRT	Para el cumplimiento de puntualidad de partidas realizadas, ningún concesionario logró alcanzar el tope mínimo en relación con el referenciado en el Manual de Niveles de Servicio.
VEHÍCULOS BRT	SI-99 debe aplicar medidas urgentes y eficientes a fin de incrementar la distancia promedio entre varadas en una magnitud superior a los 14.000 Km.
	Conexión Móvil debe presentar planes de acción con el fin de mitigar el incremento de fallas por puertas presentado durante este periodo.
	Todos los concesionarios mostraron incremento en la cantidad de vehículos varados en vía.
	Se solicita evaluar la programación de intervenciones por cambio de eje de levas, disponibilidad de repuestos y realizar seguimiento a 31 vehículos intervenidos por Retrofit en el concesionario Somos K, con el fin de identificar posibles anomalías que afecten la operatividad de los móviles.
	La reincidencia de las zonas de Usme y San Cristóbal como las de menor desempeño, evidenciado por los indicadores calculados por la interventoría, soportan las falencias administrativas, logísticas y de operación por parte de estos concesionarios, evidenciando el descontento por parte de los usuarios.
	Se solicita ajustar y dar seguimiento a la logística y procedimientos operativos en los patios y cabeceras, con enfoque al personal encargado de las actividades, al ser estos los puntos de inicio de rutas y donde ocasionalmente se presentan las mayores reincidencias en fallas de operación, como son los retrasos de las salidas de los buses o mala gestión de recepción y despacho.
	Se recomienda ajustar los planes de mantenimientos correctivos y preventivos para evitar la recurrencia de uso de la causal Concesionario No Envía Móvil, el cual obtuvo para marzo 143.701 registros, por lo que se solicita un enfoque para evitar buses varados.
FLOTA DTB	Para marzo, todos los concesionarios presentaron vehículos faltantes para el cumplimiento de la flota regular.
	Para marzo, los concesionarios del SITP no están asegurando la cobertura ni disponibilidad permanente para la prestación eficiente y oportuna del servicio público de transporte, para cubrir las contingencias generadas por vehículos en mantenimiento y varados en ruta, ya que el tamaño de la flota de reserva asignada no es suficiente para cubrir las contingencias que se presentan.
	El índice de severidad para el componente zonal fue para marzo de 0,89, siendo que la cantidad de flota de buses promedio disminuyó en 302 buses promedio, pero aumentando el kilometraje recorrido en 917.371 km por mes.
AMBIENTAL	Respecto al programa de autorregulación ambiental, los concesionarios deben realizar la vinculación de flota que está pendiente. Así mismo, garantizar la disponibilidad de vehículos para realizar las pruebas de opacidad y atender oportunamente por los vehículos que no cumplan con lo establecido en la Resolución 1304 de 2012, particularmente CONSORCIO EXPRESS y MASIVO CAPITAL, que cuentan con la mayor cantidad de vehículos pendientes por vincular al programa.
INFRAESTRUCTURA	Se solicita a los concesionarios a mantener el buen estado de sus patios y realizar mantenimiento cuando sea necesario con el fin de dar cumplimiento al contrato de concesión.

Fuente: Informes Mensuales de Interventoría - Contrato 290 De 2017.

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

En el cuadro anterior se confirma, que en las temáticas de seguimiento por parte de la interventoría, se encontró que el interventor en relación al tema Ambiental evidenció: *La ausencia de una flota en óptimas condiciones y disponibilidad de operadores debidamente capacitados, han afectado la calidad de la prestación del servicio de manera considerable, afectando indicadores como son: el cumplimiento de despachos del sistema zonal el cual se ubicó en febrero en 79,36%, 7,83% menos respecto al mes anterior, siendo este indicador inferior al 95%, valor considerado óptimo para una buena prestación del servicio, aumento en los intervalos críticos y disminución de la puntualidad.*

En el informe correspondiente al periodo del 1º al 30 de abril de 2018, se registró los siguientes aspectos relevantes, los cuales se resumen en el cuadro 87:

CUADRO 87
OBSERVACIONES SEGÚN INFORME MENSUAL DE INTERVENTORÍA DEL 1º AL 31 DE ABRIL DE 2018

TEMA	OBSERVACIÓN
OPERACIONES BRT	Para el cumplimiento de puntualidad de partidas realizadas se evidencia que ningún concesionario logró alcanzar el tope mínimo referenciado. Presentando al igual que en el índice de cumplimiento, diferencias muy amplias entre estos, dado que el que mejor desempeño reporta es 55.91% mientras que el concesionario con más bajo rendimiento registra 7.44%, lo que da una diferencia porcentual del 48.47%.
VEHÍCULOS BRT	El promedio de índice de falla más alto se continúa presentando en los concesionarios: CONSORCIO EXPRESS SAN CRISTOBAL (0,0494) y TRANZIT (0,0339). Finalmente, el pico más alto lo presentó CONSORCIO EXPRESS SAN CRISTOBAL en la segunda semana (0,0592) del periodo de análisis.
	El indicador de distancia promedio entre varadas, los concesionarios GMÓVIL, CONSORCIO EXPRESS USAQUEN, ESTE ES MI BUS TINTAL, MASIVO CAPITAL KENNEDY y ALCAPITAL FASE 2, mostraron un descenso en su DPV, siendo el caso más representativo el de CONSORCIO EXPRESS USAQUEN, en el cual se presenta una disminución en 166.035 km con respecto al mes anterior.
	Los concesionarios del componente alimentación que se encuentran por debajo del límite de referencia (14000 Km) en el indicador distancia promedio de varadas son: CONSORCIO EXPRESS SAN CRISTOBAL, TRANZIT, MASIVO CAPITAL KENNEDY, GMÓVIL y superando ligeramente esta referencia ALCAPITAL FASE 2 con 14436 Km. El descenso más significativo en la DPV se evidencia en los concesionarios de fase 2, SOMOS K en 1525 Km, CONNEXIÓN MÓVIL en 9722 Km y TRANSMASIVO en 2400 Km.
	Los concesionarios del componente troncal que presentan la DPV por debajo de la referencia (14000 Km), son: CIUDAD MÓVIL, EXPRESS DEL FUTURO y SI-99, el cual se ubica con 7266 Km, cabe recordar que dicho concesionario tiene hasta mayo de 2018 para incrementar su DPV a 14000 Km.
OPERACIONES DTB	El concesionario EXPRESS DEL FUTURO S.A. para las inspecciones diarias por medio del formato R-DO-005, se presentaron 1136 novedades reportadas en los últimos tres meses de las cuales solo se subsanaron 639, se debe proponer alternativas para que este indicador mejore, ya que estas pueden afectar la disponibilidad y confiabilidad de la flota.
	Respecto de la disponibilidad de flota, se evidenció que la ausencia de una flota en óptimas condiciones y disponibilidad de operadores debidamente capacitados, han afectado la calidad de la prestación del servicio de manera considerable, afectando indicadores como son: el cumplimiento de despachos del sistema zonal el cual se ubicó para el mes de estudio en 75,97%, 3,6 puntos porcentuales menos respecto al mes anterior, siendo este indicador inferior al 95% valor considerado óptimo para una buena prestación del servicio, situación similar ocurre con el aumento en los intervalos críticos y disminución de la puntualidad.
	La reincidencia de las zonas de Usme y San Cristóbal como las de menor desempeño, evidenciado por los indicadores calculados por parte de la Interventoría, soportan las falencias administrativas, logísticas y de operación por parte de estos concesionarios.

TEMA	OBSERVACIÓN
	<p>Se debe efectuar seguimiento a la logística y procedimientos operativos en los patios y cabeceras, con enfoque al personal encargado de las actividades, los cuales son puntos de gran impacto en el desarrollo de la operación, al ser estos los puntos de inicio de la ruta y donde ocasionalmente se presentan las mayores reincidencias en fallas de la operación, como son los retrasos de las salidas de los buses o mala gestión de recepción y despacho. Con base en los datos obtenidos, se recomienda de igual manera recapacitar al personal encargado de actividades como el despacho de la flota y aquel personal involucrado en el mantenimiento de esta.</p> <p>Se debe ajustar los planes de mantenimientos correctivos y preventivos para evitar la recurrencia de uso de la causal <i>Concesionario No Envía Móvil</i> el cual obtuvo para el mes de estudio 167.856 registros, una cantidad mayor respecto al mes anterior, por lo que se solicita un enfoque por parte de los concesionarios en puntos técnicos como evitar buses varados vía y enfoques logísticos, optimizando la flota y operadores disponibles.</p>
FLOTA DTB	<p>Para este mes todos los concesionarios presentaron buses zonales faltantes para el cumplimiento de la flota regular, GMOVIL con 0,36% de zonales faltantes, que representan un promedio de 2,32 buses, es el que mejor desempeño presenta y el que tiene una mayor oportunidad de mejora en este indicador es TRANZIT con 40,60% de zonales faltantes, equivalente a 170,32 vehículos en promedio.</p> <p>Respecto al indicador de confiabilidad, que más oportunidad de mejora presenta es CONSORCIO EXPRESS San Cristóbal, con un valor de 84,94% y el que mejor confiabilidad de flota refleja es ETIB Bosa con 94,48%. Dos de los diez concesionarios por zona mejoraron el valor del indicador con respecto al mes anterior y los demás disminuyeron.</p> <p>Teniendo en cuenta las variaciones en cantidades de flota en el último año, la cantidad de vehículos vinculados ha disminuido en un 7,89%, equivalente a 512 buses. Este valor ha disminuido principalmente por la desvinculación de zonales por vida útil, por Resolución 548, por solicitud de los concesionarios para desintegración y por préstamo temporal a alimentación. Los buses que salieron a operar han disminuido en un 11,69%, equivalente a 621 buses. Con respecto al mes anterior, hubo una disminución promedio diario de 52 zonales que salieron a operar.</p> <p>Se recomienda a los concesionarios que operan en el Sistema Integrado de Transporte Público en el componente zonal, que se analicen las causas más representativas de varados en ruta e inmovilizados en patio; con el objetivo de generar planes de acción y/o inspecciones de seguimiento, tendientes a mejorar las condiciones técnico-mecánicas del parque automotor y mejorar la disponibilidad y la confiabilidad de la flota.</p> <p>Para abril, los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte no están asegurando la cobertura ni disponibilidad permanente para la prestación eficiente y oportuna del servicio público de transporte necesario, para cubrir las contingencias generadas por vehículos en mantenimiento y varados en ruta, ya que el tamaño de la flota de reserva no es suficiente para cubrir dichas contingencias. El concesionario MASIVO CAPITAL zona Suba Oriental presentó una flota de reserva 35.67 veces más pequeña que la requerida y es el concesionario que tiene una mayor oportunidad de mejora en este aspecto.</p>
SEGURIDAD OPERACIONAL	<p>Para el componente de operación troncal el índice promedio del nivel de servicio (indicador de accidentalidad) estuvo en el mes de abril del 2018 en 8,38, es decir, por cada 100 buses vinculados en el Sistema troncal en promedio se presentaron 8,38 accidentes de tránsito.</p> <p>En el componente de alimentación el índice de accidentalidad el Sistema de alimentación presentó un índice de 0,27. Para el componente zonal del SITP, el nivel de servicio muestra estar por encima del valor límite establecido con un indicador de 0,47 para el mes abril de 2018, con 115 accidentes.</p>
AMBIENTAL	<p>Se solicitó al Concesionario Consorcio Express adelantar las acciones necesarias para fortalecer la gestión ambiental y dar cierre a los hallazgos y compromisos establecidos en visitas de interventoría, teniendo en cuenta que es el Concesionario que a la fecha presenta mayor cantidad de oportunidades de mejora.</p> <p>El Concesionario TRANSMASIVO, no cumple con la vinculación de la totalidad de la flota al Programa Autorregulación Ambiental según resolución 0558 del 06 de enero de 2018 de SDA que resuelve recurso de reposición interpuesto por el Concesionario, en el sentido de ratificar el incumplimiento. Se adelanta por parte de Interventoría informe de posible incumplimiento para radicar en el mes de mayo de 2018.</p> <p>El Concesionario Consorcio Express culminó ejecución del cronograma de mediciones de opacidad acordado con SDA entre el 15 de enero y el 7 de abril de 2018, 451 vehículos fueron rechazados y 491 vehículos se encuentran pendientes por medir de los 3284 vehículos que se encuentran vinculados a la operación.</p>

TEMA	OBSERVACIÓN
INFRAESTRUCTURA	Se invita a los concesionarios a mantener el buen estado de sus patios y realizar el respectivo mantenimiento cuando sea necesario con el fin de dar cabal cumplimiento al contrato de concesión.
	El total de buses debería contar el sistema es de 15.695; sin embargo, el total de vehículos reportados por los operadores es de 8.096.
	La información reportada en el presente informe corresponde a 7 concesiones, toda vez que tres de las 10 que son en total, no remitieron información financiera con corte al cuarto trimestre de 2017.
COMUNICACIONES	Se generaron las alertas necesarias frente a lo evidenciado con el Concesionario Consorcio Express respecto a la necesidad de fortalecer los atributos de claridad en la redacción y coherencia en las respuestas dadas a los peticionarios. También, es importante mejorar el mensaje que se emite a la ciudadanía, toda vez que las PQRS son el único canal de comunicación directo con los ciudadanos.
LEGAL	Solicitar al Concesionario, de forma inmediata, las pólizas de responsabilidad extracontractual dado que su vigencia está hasta el 31 de diciembre de 2017.
	El contrato del CONSORCIO EXPRESS tiene una vigencia prevista de acuerdo con la información suministrada por el Ente gestor hasta el 15/12/2018, y el cubrimiento de las garantías de acuerdo con el contrato exigen para la póliza de responsabilidad civil extracontractual, tendrá una cobertura por el término de duración del contrato de concesión y tres años más, según la cláusula 97.3, por lo que para este caso se debería extender su vigencia hasta el 15 de diciembre del 2021.
FINANCIERA	Al no contar el Consorcio EXPRESS con la información financiera, no fue posible realizar las verificaciones y análisis pertinentes, por lo que se requerirá al concesionario con el fin de que remita la información financiera.
	En cuanto al endeudamiento total del sistema, concluye que al corte del cuarto trimestre del 2017 este ha incrementado su deuda en 1.516.129.006.072.

Fuente: Informes Mensuales de Interventoría - Contrato 290 De 2017.

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

En el cuadro 87 se verifica, que en todas las temáticas se seguimiento por parte de la interventoría se encontraron observaciones significativas. El Interventor en relación al tema de operación zonal, evidenció: *Respecto de la disponibilidad de flota, se evidenció que la ausencia de una flota en óptimas condiciones y disponibilidad de operadores debidamente capacitados, han afectado la calidad de la prestación del servicio de manera considerable, afectando indicadores como son: el cumplimiento de despachos del sistema zonal el cual se ubicó para el mes de estudio en 75,97%, 3,6 puntos porcentuales menos respecto al mes anterior, siendo este indicador inferior al 95% valor considerado óptimo para una buena prestación del servicio, situación similar ocurre con el aumento en los intervalos críticos y disminución de la puntualidad.*

El 25 de mayo de 2018, a través de oficio con radicación No. 16020 la Contraloría de Bogotá solicitó a TRANSMILENIO S.A., entre otros requerimientos, lo siguiente: *En ejecución de la operación del SITP, teniendo en cuenta fases I, II y III, se han presentado accidentes que han causado consecuencias fatales, heridos y demás efectos, informar a este ente de control desde el 1º de enero de 2017 a la fecha para la operación troncal y para la operación no troncal (zonal), por mes, por cada contrato de concesión, los accidentes ocasionados, número de fallecidos, número de heridos, causa del accidente, Número de Incidentes, Número de Percances, fecha de inicio proceso la multa y/o desincentivo y su valor estimado, estado del proceso de multa (desincentivo), valor de la multa aplicada, totalizar para cada contrato de concesión, totalizar para todos los contratos de operación.*

El 30 de mayo de 2018, mediante comunicación No. 10707, la Empresa manifiesta que remitió oficio 2018EE10583 para que se responda la solicitud. A pesar de lo

anterior, envié al Equipo Auditor el 6 de junio de 2018 la respuesta, explicando que la información oficial de accidentalidad tiene como fuente la Secretaría Distrital de Movilidad y proviene del registro de accidentes de tránsito que cuentan con Informe Policial de Accidente de Tránsito – IPAT, elaborados por la Policía de Tránsito.

En relación con la información de accidentalidad solicitada, se presenta lo siguiente, para el año 2017 y para el año 2018, con corte a 15 de mayo:

“Componente BRT (Troncal):

- *Número general de accidentes por gravedad:*

CUADRO 88

Mes	2017			2018		
	Con Lesionados	Con Muertos	Solo Daños	Con Lesionados	Con Muertos	Solo Daños
ENERO	15	2	10	37	2	16
FEBRERO	27		12	25	2	12
MARZO	25		19	26	3	19
ABRIL	25	1	23	40	3	20
MAYO	34	2	23	16	2	5
JUNIO	28	1	13			
JULIO	23	2	12			
AGOSTO	32	6	25			
SEPTIEMBRE	28	3	15			
OCTUBRE	41	1	16			
NOVIEMBRE	36	2	16			
DICIEMBRE	24	2	17			

Se evidencia que para el Componente BRT (Troncal) se presentaron de enero de 2017 a 15 de mayo de 2018, 482 lesionados y 34 muertos.

- *“Número de accidentes ocurridos por concesión:*

CUADRO 89

Empresa de transporte	2017	2018
CIUDAD MÓVIL S.A.	9	12
CONNEXION MÓVIL S.A.S.	6	12
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - SAN CRISTÓBAL	11	12
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - USAQUÉN	7	9
EXPRESS DEL FUTURO S.A.	10	21
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ	10	11
METROBUS S.A.	8	19
SI99 S.A.	21	21
SOMOS K S.A.	12	13
TRANSMASIVO S.A.	13	18

- *Numero de lesionados y fatalidades por accidentes en los que estuvo involucrado por lo menos un vehículo del Sistema:*

CUADRO 90

Empresa de transporte	Cantidad de Lesionados		Cantidad de Muertes	
	2017	2018	2017	2018
CIUDAD MÓVIL S.A.	5	13		1
CONNEXION MÓVIL S.A.S.	5	14		1
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - SAN CRISTÓBAL	7	64		
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - USAQUÉN	6	8		1
EXPRESS DEL FUTURO S.A.	13	51		1
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ	12	11		
METROBUS S.A.	7	19		
SI99 S.A.	27	70	1	
SOMOS K S.A.	19	12		3
TRANSMASIVO S.A.	14	12	1	3

Componente BRT (Dual):

- *Número de accidentes ocurridos por concesión:*

CUADRO 91

Empresa de transporte	2017	2018
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - SAN CRISTÓBAL	17	18
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - USAQUÉN	32	28
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ	8	12

- *Numero de lesionados y fatalidades por accidentes en los que estuvo involucrado por lo menos un vehículo del Sistema:*

CUADRO 92

Empresa de transporte	Cantidad de Lesionados		Cantidad de Muertes	
	2017	2018	2017	2018
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - SAN CRISTÓBAL	5	16	1	
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - USAQUÉN	14	13		
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ		1		

Componente Alimentación:

- *Número general de accidentes por gravedad:*

CUADRO 93

Mes	2017			2018	
	Con Lesionados	Con Muertos	Solo Daños	Con Lesionados	Solo Daños
ENERO	8		25	11	18
FEBRERO	10	2	33	12	26
MARZO	18		26	19	30
ABRIL	6	2	30	18	30
MAYO	19		33	11	10
JUNIO	16	1	30		
JULIO	17		29		
AGOSTO	18	2	24		
SEPTIEMBRE	19	1	26		
OCTUBRE	23	2	35		
NOVIEMBRE	12		32		
DICIEMBRE	18		30		

- *Número de accidentes ocurridos por concesión:*

CUADRO 94

Empresa de transporte	2017	2018
ALCAPITAL FASE II S.A.	2	1
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - SAN CRISTÓBAL	20	24
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - USAQUÉN	4	11
ESTE ES MI BUS S.A.S. - CALLE 80	15	14
ESTE ES MI BUS S.A.S. - TINTAL ZONA FRANCA	5	5
ETIB S.A.S. - BOSA	22	21
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ	20	21
MASIVO CAPITAL S.A.S. - KENNEDY	31	29
MASIVO CAPITAL S.A.S. - SUBA ORIENTAL	4	3
SUMA S.A.S. - CIUDAD BOLÍVAR	17	11
TRANZIT S.A.S. - USME	20	24

- *Numero de lesionados y fatalidades por accidentes en los que estuvo involucrado por lo menos un vehículo del Sistema:*

CUADRO 95

Empresa de transporte	Cantidad de Lesionados		Cantidad de Muertes	
	2017	2018	2017	2018
ALCAPITAL FASE II S.A.	1			
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - SAN CRISTÓBAL	14	9	1	
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. - USAQUÉN		5		
ESTE ES MI BUS S.A.S. - CALLE 80	4	8		
ETIB S.A.S. - BOSA	7	12	1	
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ	18	3		
MASIVO CAPITAL S.A.S. - KENNEDY	9	12		
MASIVO CAPITAL S.A.S. - SUBA ORIENTAL		1		
SUMA S.A.S. - CIUDAD BOLÍVAR	4	9	2	
TRANZIT S.A.S. - USME	8	23	1	

Componente Zonal:

- *Número general de accidentes por gravedad:*

CUADRO 96

Mes	2017			2018		
	Con Lesionados	Con Muertos	Solo Daños	Con Lesionados	Con Muertos	Solo Daños
ENERO	93	5	234	74	2	211
FEBRERO	112	5	311	109	1	261
MARZO	123	4	392	78	5	284
ABRIL	88	3	269	85	7	253
MAYO	99	4	368	68	2	165
JUNIO	100	1	337			
JULIO	100	3	312			
AGOSTO	119	5	330			
SEPTIEMBRE	105	4	315			
OCTUBRE	129	3	313			
NOVIEMBRE	105	4	323			
DICIEMBRE	95	5	296			

Se evidencia que para el Componente Zonal se presentaron de enero de 2017 a 15 de mayo de 2018, 1.682 lesionados y 63 muertos.

- *Número de accidentes ocurridos por concesión:*

CUADRO 97

Empresa de transporte	2017	2018
Consortio Express San Cristóbal	104	87
Consortio Express Usaquén	351	258
Este es mi bus Calle 80	94	80
Este es mi bus Tintal Zona Franca	56	47
Etib	300	280
Gmovil	172	201
Masivo Capital Kennedy	250	144
Masivo Capital Suba Oriental	81	86
Suma	118	98
Tranzit	146	105

- *Numero de lesionados y fatalidades por accidentes en los que estuvo involucrado por lo menos un vehículo del Sistema:*

CUADRO 98

Empresa de transporte	Cantidad de Lesionados		Cantidad de Muertes	
	2017	2018	2017	2018
Consorcio Express San Cristóbal	67	35		2
Consorcio Express Usaquén	121	85	3	3
Este es mi bus Calle 80	32	29		1
Este es mi bus Tintal Zona Franca	7	9	1	
Etib	129	101	6	2
Gmovil	49	62	2	3
Masivo Capital Kennedy	205	61	5	1
Masivo Capital Suba Oriental	22	20		
Suma	42	41	1	
Tranzit	51	46	2	3

Con ocasión a la operación en los diferentes componentes, se presentaron de enero de 2017 a 15 de mayo de 2018, 2.721 lesionados y 108 muertos, reflejando un grave incumplimiento al principio de seguridad.

De igual forma, el equipo auditor de la Contraloría conoció la respuesta de la Superintendencia de Puertos y Transportes a TRANSMILENIO S.A., al radicado 2017EE18834, a través de comunicación No. 36564 de 28 de diciembre de 2017, respecto de las órdenes impartidas a la Gerencia a efecto de convocar una reunión extraordinaria de la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A., en la que se exponga lo siguiente:

- “
- *La situación financiera y operacional de todos los operadores del sistema integrado de transporte público de Bogotá.*
 - *La situación financiera de los operadores que actualmente se encuentran en causal de disolución o en Ley 1116.*
 - *Determinación de las zonas que corren el riesgo de un cese de operaciones por cualquier causa.*
 - *Definición de medidas necesarias para garantizar el servicio de transporte de las zonas en las que se corre el riesgo de un cese de operaciones.*
 - *Aprobación del Plan de Contingencia que garantice la prestación del servicio en las zonas que tengan riesgo de cese de operaciones, ya sea por su situación financiera, operativa o por problemas en la expedición de pólizas de cumplimiento.”*

Así mismo, en la comunicación de la Superintendencia de Puertos y Transporte, se recuerda la orden impartida respecto de la formulación de los siguientes planes operativos para garantizar la operación de la flota vinculada:

- Plan operativo para la operación de los vehículos vinculados al SITP.
- Plan operativo especial para la integración del SITP provisional.

Se aclara que se mantienen los seis (6) meses contados a partir del 1° de noviembre de 2017, para establecer e iniciar la implementación de la solución de integración del sistema que se decida, toda vez que es necesario que la capital cuente con una solución que mejore las condiciones actuales de servicio y cobertura en el plazo mencionado.

De otra parte, la mencionada Superintendencia recuerda la orden impartida sobre en relación con el seguimiento a la obligación de mantener las pólizas de cumplimiento contractual. Se precisa que para evitar situaciones como las presentadas en la zona de Ciudad Bolívar el 11 de octubre de 2017, el Ente Gestor deberá exigir una certificación a todos los concesionarios del SITP, incluyendo al recaudador, proveniente de una aseguradora autorizada en Colombia, en la que se certifique que se expedirán las pólizas de cumplimiento contractual una vez se pierda la vigencia de las actuales.

Por lo anterior, se incumple de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte dentro del esquema del SITP, su cláusula 3. **PROPÓSITOS DEL CONTRATO**, en relación con los siguientes propósitos:

“3.1. Garantizar la prestación del servicio público esencial urbano masivo de pasajeros en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad, bajos los derechos y principios consagrados en los artículos 24, 209 y 365 de la Constitución Nacional, la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, o cualquier otra que las modifique o sustituya.

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.

3.3. Garantizar el cumplimiento de la oferta presentada por el CONCESIONARIO en el proceso de selección, en materia de participación de Propietarios y su sostenibilidad en las empresas operadoras del sistema.

3.4. 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 (12 años) establecida en el presente contrato y en el manual de operación. Esta desintegración física total de los vehículos deberá acoger los procedimientos establecidos en la normatividad nacional y distrital que regula la materia.”

Del Decreto Distrital 319 de 2006, *“Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones”*, se incumple su Artículo 8 Objetivos, el cual dispone el siguiente:

“Este Plan Maestro tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De otra parte, del Decreto 309 de 2009 *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, se vulnera su Artículo 5°, **Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO**, específicamente los siguientes destinados a mejorar la calidad del servicio al usuario:

- “1. Mejorar la cobertura del servicio de transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad.*
- 3. Racionalizar la oferta de servicios de transporte público.*
- 4. Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas de transporte público según función y área servida.*
- 5. Modernizar la flota vehicular de transporte público.*
- 6. Establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados, que facilite el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a la demanda de pasajeros.*
- 7. Integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que permita: La conectividad; la consolidación de la información; la gestión de recaudo, de los centros de control y de la información y servicio al usuario del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO.*
- 8. Promover el fortalecimiento y la coordinación institucional de los agentes públicos del sistema.*
- 9. Contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana.”*

Igualmente, del Decreto 309 de 2009, se transgrede su Artículo 8° **Competencia de TRANSMILENIO S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO**. De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la TRANSMILENIO S.A. - TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del SITP realizará: La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no desvirtúa el que TRANSMILENIO S.A., como Ente Gestor del SITP no ha realizado una efectiva administración respecto de la planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación, para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.

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

3.2.3.24. Informe de seguimiento a la implementación del sistema integrado de transporte-SITP- diciembre 2017

La Contraloría de Bogotá, D.C, en cumplimiento de su función de control fiscal, ha realizado seguimiento permanente a la implementación del *Sistema Integrado de Transporte Público-SITP; para Bogotá D.C.* mediante la expedición del **DECRETO 309 DE 2009**, *"Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones"*

Como resultado del proceso licitatorio No 04 de 2009, la TRANSMILENIO S.A., en los años 2010 y 2011, celebró 13 contratos de concesión **“PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP”**, los cuales se encuentran en la etapa 2 de ejecución que corresponde a la *“implantación gradual de la operación y “una vez terminada esta etapa 2 se dará la integración tarifaria y operacional del 100% de las rutas y servicios del transporte público masivo terrestre automotor en la ciudad”*.

Los concesionarios seleccionados para la prestación de la operación del servicio público de transporte en el Distrito Capital son los siguientes:

CUADRO 99
CONTRATOS DE OPERACIÓN SITP

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

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

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

El cuadro 99 muestra que a los concesionarios seleccionados, TRANSMILENIO S.A., les autorizó inicio de operaciones para la prestación del servicio público de transporte entre octubre de 2012 y mayo de 2013. Además en los citados contratos se acordó que la fecha definida para implementar la totalidad del Sistema SITP, seria entre 18 y 24 meses, precisando la primera fecha para Abril de 2014³⁰, no se cumplió, siendo esta modificada para Agosto de 2014,³¹ y replanteada nuevamente para diciembre del mismo año, fechas que han sido postergadas aplazando indefinidamente el cumplimiento de este requisito entre las partes.

A diciembre de 2017, transcurridos más de 55 meses de haber dado orden de inicio de operaciones a los concesionarios del SITP, la administración carece de un cronograma definido que permita avanzar en la implementación total del SITP, situación que agudiza la problemática de movilidad para los usuarios del servicio de transporte quienes requieren que este sea suministrado en condiciones decentes, seguras y oportunas para los habitantes del distrito capital.

³⁰ Respuesta de TMSA advertencia fiscal 1000-00687 de 5-02-2013

³¹ Comunicación 2014EE16046 del 22-08-2014.

Desde el inicio en la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, se presentaron serias falencias en la ejecución de los contratos del SITP celebrados, que a continuación se enuncian algunas como:

- Incumplimiento en la programación y monitoreo de la flota.
- Ausencia de las Terminales de Carga Asistidas –TCA’s que permiten cargar pasajes a las tarjetas TuLlave.
- Incumplimiento en el cronograma de chatarrización.
 - Falta de implementación del cronograma de rutas; situación que ha agudizado la prestación del servicio de transporte para los usuarios del sistema, quienes son los directamente afectados por las deficientes e improvisadas decisiones tomadas por la administración en contravía de lo establecido en el artículo tercero de la Ley 105 de 1993³².
 - Falta de construcción de los Patios.

Estas situaciones fueron dadas a conocer en los informes de auditoría elaborados por este órgano de control, como seguimiento realizado a la implementación del SITP, las cuales permitieron evidenciar la crítica circunstancia que afrontan a diario los usuarios del servicio público de transporte para su libre movilización, lo anterior como consecuencia del desmejoramiento que se ha presentado en el proceso de implantación del SITP.

Las consecuencias generadas conllevaron a que a partir del 9 de mayo, y 9 julio de 2014, los concesionarios COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S, informaron a TRANSMILENIO S.A., acerca de la decisión de no continuar con la prestación del servicio público de transporte en sus respectivas zonas.

El resultado condujo a que el ente gestor iniciara el proceso de liquidación de los respectivos contratos de Concesión para las zonas Fontibón y Suba Centro y Perdomo, lo que permite avizorar la crisis por la que atraviesa la implementación del SITP, para garantizar la prestación del servicio público de transporte en el Distrito Capital.

Respecto a los avances en la implementación del SITP, para cada uno de los componentes a diciembre de 2017, se muestran a continuación:

PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE RUTAS ZONALES

³² *Principios del transporte público.* El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, inició operaciones en **julio** de 2012 para el componente troncal y a partir de **septiembre** del mismo año para el componente zonal.

Si bien el SITP está conformado por varios Subsistemas, el eje central del mismo está representado por el cronograma de Implementación de rutas (anexo 1) que forma parte de los contratos de concesión, donde se contempló la implementación de 399 rutas urbanas.

En los citados contratos de concesión *para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP*, se estableció que en un término entre 18 y 24 meses, se implementara la totalidad de rutas.

A diciembre de 2017, de acuerdo con la información suministrada por la empresa mediante comunicación 2018EE3369 del 21 de Febrero de 2017, se han implementado 271 rutas (Urbanas, Complementarias, Especiales) y 96 Alimentadoras para la prestación del servicio público de transporte para un total de 367.³³

CUADRO 100
IMPLEMENTACIÓN DE RUTAS ZONALES Y VINCULACION DE FLOTA
JUNIO DE 2017

CONCESIONARIO	ZONA	RUTAS DEFINIDAS	RUTAS IMPLEMENTADAS	% CUMPLIMIENTO	FLOTA REQUERIDA	FLOTA VINCULADA	% CUMPLIMIENTO
ESTE ES MI BUS	CALLE 80	29	24	83	473	367	77.
ESTE ES MI BUS	ZONA FRANCA	17	13	76	220	187	85
ETIB	BOSA	66	60	91	1.260	1.245	98.
GMOVIL	ENGATIVA	49	35	71	823	701	85
COOBUS	FONTIBON	58	0	0	911	0	0
MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	20	16	80	291	341	117
MASIVO CAPITAL	KENNEDY	62	50	81	1.075	781	72
CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	51	31	61	777	429	55
CONSORCIO EXPRESS	USAQUEN	101	47	47	1.480	1.114	75
SUMA	CIUDAD BOLIVAR	46	32	70	708	439	62
TRANZIT	USME	44	43	98	726	454	62
EOBUS	SUBA CENTRO	82	0	0	1.424	0	0
EOBUS	PERDOMO	23	0	0	345	0	0
TOTAL		648	367	58.3	10.515	6.058	58

Fuente. Comunicaciones 2017EE2710 del 22-02-2017- 2017EE16691 de 11-10-2017 y 2018EE3369 del 21-02-2018- TRANSMILENIO S.A.

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

³³ Comunicación 2017EE16691 numeral 6.-TRANSMILENIO S.A.

Esta implementación de rutas en el componente zonal presenta un avance de 58.3% conformado por 96 rutas alimentadoras y 271 urbanas para un total de 367, servicio público de transporte que está siendo atendido con una flota de 6.058 vehículos vinculados que representa el 58% de cumplimiento, de un total de 10.515 vehículos requeridos para la prestación el servicio público total de transporte.

La flota vinculada en el componente zonal corresponde a 468 Colectivos (19 pasajeros), 994 busetas (40 pas.), 3.221 busetones (50 pas) y 1.337 buses (80pas).

Es evidente el atraso en la implementación del SITP, dado que el cumplimiento del cronograma de rutas solo presenta una ejecución del 58.3%, que junto con la flota vinculada para la prestación del servicio es insuficiente para atender la demanda del servicio que requiere los habitantes de la ciudad, que con la ejecución del presente proyecto pretendía mitigar la problemática de la movilidad en la ciudad.

Para el componente troncal:

- La Fase I presta el servicio de operación con una flota de **762** vehículos de los cuales 10 son articulados y 762 biarticulados.
- La Fase II utiliza una flota de **622** vehículos, 552 articulados y 70 alimentadores.
- La fase III utiliza una flota de **1.477** vehículos, 197 alimentadores, 119 articulados, 299 biarticulados y 262 padrones duales, para conformar una flota total troncal de **2.871** vehículos³⁴.

SITP PROVISIONAL

Como resultado de la suspensión de operaciones del servicio público de transporte por parte de los concesionarios COOBUS S.A:S, y EGOBUS S.A.S, en las zonas Fontibón, Suba Centro y Perdomo, el alcalde mayor de Bogotá, D.C, expidió el Decreto 190 de 2015 *“Por el cual se definen los lineamientos para la finalización de la etapa de transición del transporte público colectivo al SITP, establecida mediante Decreto 156 de 2011 y se dictan otras disposiciones”* mediante el cual se adopta la prestación del servicio público de transporte provisional³⁵.

³⁴ Fuente Dirección Técnica BRT-TRANSMILENIO S.A.

³⁵ Comunicación 2018EE3369 del 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.

El citado Decreto en sus considerandos expuso (...) “Que durante los años 2009 y 2010, TRANSMILENIO S.A. llevó a cabo la Licitación TMSA-04 de 2009, cuyo objeto consiste en seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto será la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP: 1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal – Zona franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar y 13) Usme, en los términos y condiciones contenidas en el correspondiente Pliego de Condiciones, en la Minuta del Contrato de Concesión y en la legislación vigente sobre la materia.

Que como resultado del anterior proceso de selección, TRANSMILENIO S.A. adjudicó a nueve (9) concesionarios las 13 zonas de operación del SITP, de los cuales dos (2) se encuentran intervenidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, lo cual ha venido alterando el proceso de implementación del SITP.

Que el Decreto 156 de 2011 “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la adecuada transición del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, su implementación gradual, y se dictan otras disposiciones”, estableció en su artículo primero lo siguiente: “La etapa de transición del transporte público colectivo al Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- en Bogotá, D.C., inicia desde la vigencia del presente decreto, hasta la entrada en operación total del Sistema, de acuerdo con el cronograma establecido por la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa Transmilenio S.A, ente gestor del mismo”.

Que según comunicación 2015EE3813 efectuada por TRANSMILENIO S.A. a la Secretaría Distrital de Movilidad, el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP de Bogotá se encuentra en un estado de avance que le permite atender la demanda de la ciudad, por lo cual resulta necesario finalizar a partir del día primero (1) de Junio de 2015, los permisos que hoy existen para la operación de las rutas del transporte público colectivo. Que no obstante lo anterior, aún se encuentran pendiente de implementación, algunas rutas estratégicas por parte de los concesionarios del SITP, las cuales garantizarán mayor cobertura al sistema.

Que existe un remanente de vehículos del servicio de transporte público colectivo que no han migrado al SITP, entre otras razones por la problemática generada por las empresas intervenidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, que impide que éstos puedan ser vinculados en el plazo inmediato, al sistema de transporte masivo de la ciudad.

Que como parte de la flota referida en el anterior considerando, se encuentra un porcentaje importante de vehículos que no han sido desintegrados por los operadores del SITP, por lo cual se hace necesario definir un cronograma que permita que dicha desintegración se realice de manera clara y oportuna, sin afectar la prestación del servicio de transporte público en la ciudad.”(...).

El decreto en comento definió en el **“ARTÍCULO 3. Permiso especial y transitorio.** La Secretaría Distrital de Movilidad otorgará un permiso de operación especial y transitorio, para servir las rutas provisionales definidas por TRANSMILENIO S.A., bajo un esquema que garantice la continuidad en la prestación del servicio de transporte público en el Distrito Capital, en condiciones de calidad, seguridad, accesibilidad y complementariedad con el SITP.”

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

El prestador del servicio de transporte público deberá garantizar adicionalmente:

- 1. Administración sobre los vehículos que prestan el servicio.*
- 2. Responsabilidad en la prestación del servicio, comprometiéndose con los niveles de cobertura, frecuencia y paradas, definidas por TRANSMILENIO S.A. y las condiciones de seguridad que establezca la normativa vigente.*
- 3. Mantenimiento correctivo y preventivo de la flota.*
- 4. Cumplimiento del mecanismo de integración tarifaria que se establezca para el efecto, en el caso en que TRANSMILENIO S.A. lo estime conveniente para la sostenibilidad del sistema.*
- 5. Cumplir con los hitos que defina el Ente Gestor en el reglamento de operación.”*

TRANSMILENIO S.A., expidió la Resolución 347 de 2015, “Por medio de la cual se adopta el Reglamento Operativo de las Rutas Provisionales del SITP”, el cual contiene, entre otros aspectos, los requisitos generales para la prestación del servicio, señalando que la asignación de servicios y sus modificaciones, será efectuada por TRANSMILENIO S.A.

A partir de la expedición del Decreto en mención, hasta la fecha la administración ha expedido 32 actos administrativos (resoluciones de permiso) para permitir la prestación del servicio público de transporte PROVISIONAL, que actualmente tiene habilitada la operación de 53 empresas, con un total de 4.723 vehículos para la operación de 29 rutas que se encuentran en operación.

Finalmente, la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante oficios con radicado 2017EE29297 del 19 de octubre de 2017, 2017EE36564 del 28 de diciembre de 2017 y 2018EE05678 del 23 de febrero de 2018, ordenó a TRANSMILENIO S.A, un término de seis meses contados a partir del 1 de noviembre de 2017, para implementar el Sistema Integrado de Transporte Publico-SITP, y acabar con la figura de PROVISIONAL.

Para dar cumplimiento con el plazo exigido por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM el 14 de marzo de 2018

expidió la Resolución 049 “Por medio de la cual modifica la Resolución 156 de 2017 y se dictan otras disposiciones”, en donde, en el artículo 1. Modifica el artículo 2 de la Resolución 156 de 2017 y se establecen 3 grupos para desmontar las 29 rutas del SITP provisional para las siguientes fechas.

CUADRO 101
RUTAS SITP PARA DESMONTAR GRUPO 1

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
1	ZP-449	Bosa Laureles - Suba Corpas	Bosa	Suba Centro	Transportes Urbanos Samper Mendoza Buses Blancos S.A.
2	ZP-C47	Engativá – Paloquemao	Engativá	Neutra	Sin información
3	ZP-383	Puerta al Llano - Germania	Suba Centro	Neutra	Sin información
4	ZP-145	Germania – Patio Bonito	Kennedy	Neutra	Sin información
5	ZP-C46	Chapinero Norte – La Gaitana	Suba Centro	Neutra	Sin información
6	ZP-783	Julio Flórez - Germania	Suba Centro	Neutra	Transportes Distrito Capital TDC S.A.; Cooperativa de Transportadores de Bogotá; Comunitaria de Transportes de Suba S.A. - COTRANSUBA
7	ZP-31	Bilbao - Lomas	Suba Centro	Usme	Cooperativa Continental de Transportadores LTDA
8	ZP-227	Recodo El Parque – Germania	Tintal Zona Franca	Neutra	Compañía Metropolitana de Transportes S.A.
9	ZP-536	San Francisco - Villa María	Ciudad Bolívar	Suba Centro	Transportes Panamericanos S.A.
10	ZP-P17	El Refugio - Suba Compartir	Fontibón	Suba	Cooperativa de Transportadores Buses Verdes LTDA
11	ZP-C22	Moralba-Aeropuerto	San Cristóbal	Engativá	Transportes Fontibón S.A. TRANSFONTIBON.

Fuente. Resolución 049 de 2018-Secretaría de Movilidad.

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

Estas rutas serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la resolución 049 del 14 de marzo de 2018.

CUADRO 102
RUTAS SITP PARA DESMONTAR GRUPO 2

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
1	ZP-133	El Cortijo - Pinares	San Cristóbal	Calle 80	Cooperativa Integral de Transportadores Pensilvania Ltda. Cootranspensilvania CITP
2	ZP-239	Puente Grande - Porciúncula	Fontibón	Neutra	Compañía Metropolitana de Transportes S.A.; Buses Rojos LTDA

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
3	ZP-C62	El Refugio - Porciúncula	Fontibón	Neutra	Transportes Fontibón S.A. Transfontibón
4	ZP-C74	Bosques De San Carlos - Bolivia	Usme	Calle 80	Cooperativa Nacional Multiactiva de La Confederación de Trabajadores de Colombia LTDA Coonalcetece
5	ZP-121	Bohíos Recodo - Centro	Fontibón	Neutra	Cooperativa De Transportadores La Nacional Ltda. Coonal

Fuente. Resolución 049 de 2018-Secretaría de Movilidad.

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

Rutas que serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la resolución 049 del 14 de marzo y hasta el 30 de abril de 2018.

CUADRO 103
RUTAS SITP PARA DESMONTAR GRUPO 2

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
1	ZP-200	Alameda Puente Grande- Unicentro	Fontibón	Usaquén	Cooperativa de Transportadores Buses Verdes LTDA
2	ZP-33	San Pablo - Lijacá	Fontibón	Usaquén	Cooperativa de Transportadores Buses Verdes LTDA
3	ZP-387	Horacio Orjuela - Ferias	San Cristóbal	Engativá	Sociedad Importadora y Distribuidora Automotora, S.A.-SIDAUTO
4	ZP-491	Olarte - Julio Florez	Bosa	Suba Centro	Nueva Cooperativa de Buses Azules LTDA; Cooperativa de Transportadores La Nacional Ltda. COONAL
5	ZP-C2	Bosa Carbonell - Germanía	Bosa	Neutra	Cooperativa Transportadora Bogotá Kennedy -Cootranskennedy
6	ZP-C34	San Carlos - Compartir	Suba Centro	Ciudad Bolívar	Sociedad Transportadora de los Andes S.A. Sotrandes
7	ZP-C61	Moralba - Aeropuerto	Fontibón	San Cristóbal	Transportes Fontibón S.A. Transfontibón
8	ZP-C63	Ciudadela El Recreo - Compartir	Bosa	Suba Centro	Transportes Fontibón S.A. Transfontibón
9	ZP-C8	Villa Gloria Sauces — Bachué	Ciudad Bolívar	Calle 80	Cooperativa Transportadora Bogotá Kennedy - Cootranskennedy
10	ZP-05	Bosa San José - Puente Grande	Fontibón	Bosa	Cooperativa Nacional de Transportadores - Copenal
11	ZP-P41	Arabia - Puerta De Teja	Ciudad Bolívar	Fontibón	Cooperativa de Transportadores Ciudad Bolívar. Cootransbolivar
12	ZP-923	Las Acacias - Corabastos	Ciudad Bolívar	Kennedy	Cooperativa Integral de Transportadores de Bosa -

	Código	Denominación	Zona Origen	Zona Destino	Empresa
					Cootransbosa
13	ZP-C140	Compartir - Unicentro	Suba Centro	Usaquén	Sociedad Transportadora de los Andes S.A. Sotrandes

Fuente. Resolución 049 de 2018-Secretaría de Movilidad.

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

Las rutas correspondientes al grupo 3 serán desmontadas a partir del día siguiente a la expedición de la resolución 049 del 14 de marzo y hasta el 14 de septiembre de 2018. (subraya fuera de texto).

Es preciso afirmar que en el grupo de rutas del SITP a implementar, se encuentran las rutas asignadas a operadores del sistema COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S como resultado del proceso licitatorio adelantado por TRANSMILENIO S.A., en el año 2010 y cuyos contratos en la actualidad se encuentran en proceso de liquidación;

Al respecto la administración manifiesta que *“la fecha de retiro de operación de cada ruta del SITP provisional se confirma una vez se cuenta con la cobertura de la red de servicios del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- en la zona de influencia de la ruta a desmontar. Esto no quiere decir que las rutas desmontadas tengan necesariamente una ruta homóloga en el SITP, puesto que lo que se verifica es que su recorrido esté cubierto por la red del Sistema.*

Para atender los servicios del SITP provisional, TRANSMILENIO S.A. adelantó una serie de estrategias para el desmonte de cada ruta, estas incluyen el refuerzo operacional o las extensiones de rutas implementadas del SITP y en algunos casos la implementación de rutas adicionales.”³⁶

Con la situación anterior se evidencia, que TRANSMILENIO S.A., ha dilatado adelantar la realización de un proceso para seleccionar la adjudicación de quien/es serán los responsables de la operación del servicio público de transporte en las respectivas zonas, con el fin de garantizar de esta manera la prestación del mismo a los usuarios, como quiera que en respuesta suministrada, la Empresa manifiesta que *“Esto no quiere decir que las rutas desmontadas tengan necesariamente una ruta homóloga en el SITP”*, situación que afecta sustancialmente el derecho a la movilidad de los usuarios.

INTEGRACIÓN DEL MEDIO DE PAGO

En el contrato de concesión 001 de 2011, celebrado entre TRANSMILENIO S.A., y el Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S., para el Sistema Integrado de Recaudo,

³⁶ Comunicación 2018EE6666 del 5 de Abril de 2018

Control e Información y servicio al usuario (SIRCI) en el numeral 11.4 definió que el concesionario debe “*Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI*”.

El 21 de diciembre de 2015, finalizaron los contratos de concesión de recaudo de las Fases I y II, celebrados entre TRANSMILENIO S.A., y ANGELCOM y UT-FASE II para “*la explotación comercial de las actividades de recaudo del Sistema TransMilenio, y de la infraestructura del recaudo*”, fecha a partir de la cual Recaudo Bogotá S.A.S., asumió el 100% del recaudo del SITP, en cumplimiento del numeral 16.38 de la cláusula 16 y 20 relacionada con las Obligaciones del Concesionario derivadas del Subsistema de recaudo contenidas en el Contrato No. 01 de 2011.

El Subsistema de Recaudo está compuesto por: El Subsistema de generación de TISC, los dispositivos de validación de pasajes, los dispositivos de carga de pasajes, otros dispositivos externos y Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC, y el sistema de procesamiento central principalmente.

El Concesionario ha priorizado dos líneas de trabajo, que corresponde a la implementación de otras redes de recarga como Gelsa y Platik, y la segunda relacionada con la implementación de tarjetas Híbridas (tarjetas con funcionalidad de pago y Postpago con cuenta bancaria) las cuales se iniciaron en el año 2017, con Bancolombia y Davivienda y se está avanzando con los bancos Av Villas y Colpatría, y se están adelantando actividades de prueba piloto con Servibanca.

A enero de 2018, la administración informa que se encuentra en poder de los usuarios del servicio de transporte público un total de 11.070.703 tarjetas TuLlave que presentan la siguiente distribución:

CUADRO 104
DISTRIBUCION DE TARJETAS TULLAVE

CONCEPTO	No de TARJETAS	%
Tarjetas TuLlave básicas o anónimas	6.505.985	58.7
Tarjetas TuLlave personalizadas	3.661.086	33.0
Incentivo SISBÉN	368.876	3.3
Adulto Mayor	446.339	4.0
Discapacidad	88.417	1.0
TOTAL	11.070.703	100

Fuente. Comunicación 2017EE16691 del 11-10-2017-TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

El 58.7% de las tarjetas Tullave en circulación corresponden a 6.505.985 usuarios habituales del sistema, el 33% de los usuarios 3.661.086 utiliza tarjeta personalizada y el restante 8.3% corresponde a 903.632 tarjetas personalizadas en poder de usuarios con Discapacidad, Adulto mayor y el SISBEN.

DESINTEGRACIÓN FÍSICA DE VEHÍCULOS - CHATARRIZACIÓN

Una de las obligaciones contenida en los contratos de concesión para la operación del servicio público de transporte es la contenida en la cláusula 12³⁷ relacionada con la desintegración física de vehículos.

Luego de 55 meses de iniciado el proyecto SITP, a continuación se muestra los resultados del proceso de la desintegración física de vehículos a diciembre de 2017.

CUADRO 105
CHATARRIZACION A OCTUBRE DE 2017

CONCESIONARIO	ZONA	FLOTA A DESINTEGRAR				VEHICULOS INGRESADOS MODELOS 2002, 2003 Y 2004.	TOTAL FLOTA A DESINTEGRAR	FLOTA DESINTEGRADA A FEBRERO DE 2018	% DESINT.	PENDIENTE POR DESINTEGRAR
		BUS	BUSETA	MICROBUS	SUBTOTAL					
ETIB	Bosa	514	342	499	1.355	108	1.247	723	57.9	524
COOBUS	Fontibón	448	323	387	1.158	63	1.095	399	36.4	696
ESTE ES MI BUS	Calle 80	160	145	163	468	97				
	Tintal-zona franca	87	50	100	237	80	528	380	72	148
SUMMA	Ciudad Bolívar	330	201	251	782	122	660	459	70	201
GMOVIL	Engativá	421	302	331	1.054	100	954	696	73	258
MASIVO CAPITAL	Kennedy	469	267	423	1.159	261				
	Suba Oriental	147	95	77	319	14	1.203	531	44	672
EBOBUS	Perdomo	150	79	142	371	1				
	Suba Centro	725	392	468	1585	3	1.952	779	40	1.173
CONSORCIO EXPRESS	San Cristóbal	452	361	353	1.166	78				
	Usaquén	726	492	486	1.704	78	2.714	1.785	65.5	929
TRANZIT	Usme	332	225	225	782	200	582	304	52	278
Sin concesionario								550		-550

³⁷ Desintegración física total o de la **Flota Usada** no disponible para operación y que no hará parte de la **Flota de Reserva** de operación, de conformidad con lo establecido en las normas nacionales y distritales vigentes y dando cumplimiento al siguiente cronograma:

Desde la suscripción del Contrato hasta el inicio de la operación regular: 20% de la Flota Usada que se desintegrará.

Desde el inicio de la operación regular hasta la finalización de la integración total del sistema, el CONCESIONARIO debe desintegrar 80% de la Flota Usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario (...)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCESIONARIO	ZONA	FLOTA A DESINTEGRAR				VEHICULOS INGRESADOS MODELOS 2002, 2003 Y 2004.	TOTAL FLOTA A DESINTEGRAR	FLOTA DESINTEGRADA A FEBRERO DE 2018	% DESINT.	PENDIENTE POR DESINTEGRAR
		BUS	BUSETA	MICROBUS	SUBTOTAL					
TOTAL		4.961	3.274	3.905	12.140	1.205	10.935	6.606	60	4.329

Fuente. Comunicación 2017EE2710 del 22-02-2017, 2017EE16691 del 11-10-2017 y 2018EE3369 del 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.

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

Según información suministra por la empresa, el cumplimiento de esta obligación, presenta un avance del 60% que corresponde a 6.606 vehículos, restando el 40% equivalente a 4.329 unidades pendientes de la desintegración física, estos vehículos se encuentran prestando el servicio público de transporte PROVISIONAL, en las zonas donde no se han implementado rutas del SITP, como consecuencia de las falencias presentadas en la ejecución de los contratos de concesión 05 y 012 de 2010 y 013 de 2011, agudizando la problemática de movilidad en la ciudad y especialmente la afectación de la libre movilización de los habitantes de la ciudad.

Situación General de los Concesionarios de Operación

- COOBUS

Concesionario responsable de la ejecución del contrato 05 de 2010, para la zona Fontibón, presentó dificultades e incumplimientos en la ejecución de su contrato desde el inicio del mismo, y desde el 9 de mayo de 2014 entró en cesación de actividades en su zona de operación.

TRANSMILENIO S.A., expidió la Resolución 233 de 2016, declaró el incumplimiento total del contrato de Concesión No 005 de 2010 adjudicado al contratista Coobus S.A.S, para la Zona Fontibón y en el Artículo Tercero decidió *“Hacer efectiva la Cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del concesionario OPERADOR SOLIDARIO DE PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S., identificado con el NIT 900.396.145-3, de conformidad con lo previsto en la cláusula 180 del contrato 005 de 2010, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2013, además de las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.*

En el Artículo Quinto: Estableció *“Ordénese la liquidación del contrato 005 de 2010, en el estado en que se encuentre y efectúense las compensaciones y restituciones a que haya lugar, con el contratista OPERADOR SOLIDARIO DE PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S, de conformidad con lo previsto en la Ley y el contrato 005 de 2010”*

El 19 de Mayo de 2017, TRANSMILENIO S.A., expidió la resolución 228, "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 05 de 2010 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad Operador Solidario de Propietarios Transportadores **COOBUS S.A.S.** para la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el marco del SITP de la ciudad de Bogotá."

En ella se cuantificó los saldos adeudados por el concesionario Coobus S.A.S a favor de TRANSMILENIO S.A., conforme a la parte resolutive de la presente resolución:

CUADRO 106
COOBUS S.A.S. Zona FONTIBON

CONTRATO 05 DE 2010-COOBUS S.A.S. - Zona FONTIBON	
Valores dejados de percibir por TRANSMILENIO S.A. como participación del fondo Principal del SITP	\$15.452.605.722
Desincentivos	Desincentivos
	Intereses Moratorios
	Total
Dispositivos SIRCI	\$87.851.409
Rutas estratégicas	\$7.701.724
Facturas pendientes	\$926.751.520
Clausula Penal	\$10.959.009.535
Ajuste en remuneración Troncal	\$65.124.771
Remuneración Última semana	\$16.430.191
TOTAL	\$27.839.907.322

Fuente. Resolución 228 Mayo de 2017, TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá. D.C.

- EGOBUS.

Responsable de la ejecución de los contratos 012 de 2010 y 013 de 2011, para las Zonas Suba Centro y Perdomo, desde el inicio de operaciones presentó incumplimientos en la ejecución del contrato y desde el 9 de julio de 2014, informó al ente gestor sobre la cesación de actividades en sus respectivas zonas.

Con la expedición de la Resolución 235 de abril de 2016 la administración declaró el incumplimiento total de contrato de concesión CTO-012 de 2010 para la zona Suba Centro adjudicado al Contratista Egobus S.A.S., y en el Artículo Tercero decidió "Hacer efectiva la Cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del concesionario EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S., identificado con el NIT 900.398.793-5, de conformidad con lo previsto en la cláusula 180 del contrato 012 de 2010, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2013, además de las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

En el Artículo Quinto: Estableció “Ordénese la liquidación del contrato 012 de 2010, en el estado en que se encuentre y efectúense las compensaciones y restituciones a que haya lugar, con el contratista EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S-EGOBUS S.A.S, de conformidad con lo previsto en la Ley y el contrato 012 de 2010”

El 21 de junio de 2017, TRANSMILENIO S.A., expidió la resolución 290, "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 012 de 2010 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad **EGOBUS S.A.S.** para la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el marco del SITP de la ciudad de Bogotá."

Los saldos adeudados por el concesionario Egobus S.A.S., a favor de TRANSMILENIO S.A., conforme la parte resolutive de la presente resolución:

CUADRO 107
EGOBUS S.A.S. ZONA SUBA CENTRO

CONTRATO 012 DE 2010-EGOBUS S.A.S. ZONA SUBA CENTRO		
Valores dejados de percibir por TRANSMILENIO S.A. como participación del fondo Principal del SITP		\$22.318.616.617
Desincentivos	Desincentivos	\$297.237.730
	Intereses Moratorios	\$193.157.468
	Total	\$490.395.198
Dispositivos SIRCI		\$27.996.603
Facturas pendientes		\$29.090.988
Clausula Penal		\$17.526.191.667
Remuneración Última semana		\$22.035.745
TOTAL		\$40.414.326.818

Fuente. Resolución 290, junio de 2017, TRANSMILENIO S.A

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

1. Con la Resolución 236 de 2016 TRANSMILENIO S.A., declaro el incumplimiento total del contrato de concesión CTO-013 de 2011 para la ZONA PERDOMO, adjudicado al contratista Egobus S.A.S. y en el Artículo Tercero decidió “Hacer efectiva la Cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del concesionario EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S.-EGOBUS S.A.S, identificado con el NIT 900.398.793-5, de conformidad con lo previsto en la cláusula 180 del contrato 013 de 2010, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2013, además de las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

En el Artículo Quinto: Estableció “Ordénese la liquidación del contrato 013 de 2010, en el estado en que se encuentre y efectúense las compensaciones y restituciones a que haya lugar, con el contratista EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES S.A.S-EGOBUS S.A.S, de conformidad con lo previsto en la Ley y el contrato 013 de 2010”.

Los saldos adeudados por el concesionario Egobus S.A.S., a favor de TRANSMILENIO S.A., conforme la parte resolutive de la presente resolución son:

CUADRO 108
Egobus S.A.S. - ZONA PERDOMO

CONTRATO 013 DE 2011-EGOBUS S.A.S. - ZONA PERDOMO		
Valores dejados de percibir por TRANSMILENIO S.A. como participación del fondo Principal del SITP		\$5.929.929.994
Desincentivos	Desincentivos	\$235.560.271
	Intereses Moratorios	\$146.347.077
	Total	\$381.907.348
Dispositivos SIRCI		\$47.304.605
Facturas pendientes		\$21.533.513
Clausula Penal		\$3.874.075.980
Remuneración Última semana		\$29.318.292
TOTAL		\$10.284.069.732

Fuente. Resolución 289 junio de 2017, TRANSMILENIO S.A

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

De conformidad con las resoluciones de liquidación unilateral expedidas por TRANSMILENIO S.A., los valores adeudados por los dos concesionarios a favor del Distrito ascienden a la suma de \$ 78.538.303.872.

- TRANZIT S.A.S

El primero de febrero de 2017, el representante Legal del Concesionario, mediante comunicación radicado No. 2017ER02723 le manifestó a la Gerente General de TRANSMILENIO S.A., que el 31 de enero del mismo año, presentó ante la Superintendencia de Sociedades, solicitud para ser admitida en proceso de reorganización empresarial, de conformidad con la ley 1116 de 2016.

El 13 de marzo de 2017, mediante consecutivo 400-005940 la Superintendencia de Sociedades admitió al concesionario a proceso de reorganización.

“Por lo anterior, no podrán realizarse compensaciones en la carta de liquidación semanal de pago en relación con la operación zonal de Usme, en desarrollo del contrato de concesión 011 de 2010.”

- MASIVO CAPITAL S.A.S

El 28 de febrero de 2017, el apoderado del Concesionario mediante comunicación 2017-01-081780, solicitó a la superintendencia de sociedades la admisión al proceso de reorganización.

El 30 de marzo del mismo, la Superintendencia de Sociedades, profirió auto No 400-006705, mediante el cual admitió el proceso de reorganización al concesionario.

- SUMA S.A.S.

El 31 de octubre de 2017, mediante comunicación 2017-01-551930 el concesionario SUMA S.A.S., solicitó a la Superintendencia de Sociedades, ser admitido dentro del proceso de reorganización empresarial.

El 07 de febrero de 2018, la Superintendencia de Sociedades profirió auto No 400-001745 con el cual fue admitido en proceso de reorganización.

Con la situación anterior se evidencia que de las 9 empresas seleccionadas por TRANSMILENIO S.A., para garantizar la prestación del servicio público de transporte a los habitantes de la ciudad capital, el 50% de ellos presentan serias dificultades en la ejecución de sus respectivos contratos, conllevando a que el real afectado sea el ciudadano, quien carece de alternativas que le garanticen la prestación el servicio para su libre movilidad.

- RECAUDO BOGOTÁ .S.A.S.

El 22 de febrero de 2018, RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., mediante apoderado, presenta la solicitud de apertura al trámite de ley de insolvencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006, ante la Superintendencia de Sociedades, con el objeto de que sea admitida para adelantar un proceso de reorganización con sus acreedores.

El 16 de abril de 2018, la Superintendencia de Sociedades, mediante auto 400-005056, admitió al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S., al proceso de reorganización empresarial en los términos de la Ley 1116 de 2006.

CONSTRUCCIÓN DE PATIOS DEFINITIVOS

Terminales zonales

La Cláusula 14 de los contratos de concesión, estableció que durante los 5 primeros años fuera un periodo de transición para operar terminales zonales de carácter temporal y que *“Finalizada la etapa de transición (5 años), el Distrito, soportado en los resultados de los estudios técnicos, financieros y legales que efectúe sobre el tema, entregará los terminales zonales construidos y adecuados para la operación directa por los concesionarios o en cabeza de un tercero concesionario de patios, a través del mecanismo que se establezca para el efecto.*

Tanto en el caso de construcción y compra directa por parte del Concesionario, como en el de construcción por parte del Distrito, los Terminales Zonales, junto con todas las mejoras, adecuaciones y equipos serán revertidos al Distrito, una vez finalizada la Concesión.”

La administración distrital expidió el Decreto 294 de 2011, a través del cual se dispuso la implementación de las terminales zonales transitorias y patios zonales transitorios del SITP, durante la fase de transición en la ciudad para lo cual entre otros se fijaron los siguientes aspectos:

- Autorizó la implementación en el SITP de terminales transitorios y patios zonales transitorios para las rutas que presten el servicio público de transporte.
- Creó el Comité de seguimiento a la etapa de Transición para ejercer como funciones, entre otras (i) la evaluación de los avances del proceso de implementación, (ii) el avance del proceso de estructuración de estudios, diseños y construcción de terminales y patios definitivos y (iii) la recomendación de los ajustes normativos que la implementación definitiva requiera.

En Julio de 2015, fue expedido el Decreto 305 *“Por el cual se realiza el anuncio de las obras necesarias para la adecuación y puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP para Bogotá D. C. y se declara condiciones de urgencia por motivos de utilidad pública para la adquisición de los inmuebles necesarios para ese efecto y se dictan otras disposiciones.”*

En la citada norma le fueron asignadas funciones a TRANSMILENIO S.A., para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación administrativa para destinarlos a la puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el SITP y declaro las condiciones de urgencia por motivos de utilidad pública para la adquisición de los inmuebles necesarios para tal efecto, el Alcalde Mayor le ha asignado a TRANSMILENIO S.A. o la entidad que haga sus veces, entre otras funciones (i) el inició, tramite y finalización de los procesos administrativos de adquisición por enajenación voluntaria y/o expropiación administrativa de los

derechos de dominio y demás derechos reales que recaigan sobre los terrenos y/o inmuebles relacionados en el plano anexo de la norma distrital, así como (ii) el inicio de la enajenación de las obras para la adecuación y puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el SITP, de conformidad con lo previsto en las leyes 388 de 1.997 y 1682 de 2013.

La administración ha realizado actividades intersectoriales con entidades como la Secretaria Distrital de Planeación, la Secretaria Distrital de Hacienda y Secretaria Distrital de Movilidad, para evaluar una propuesta técnica, legal y financiera para el proyecto de patios definitivos, que requiere un área de 170 hectáreas y un costo estimado de 6 billones de pesos.

COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA VIGENCIA 2016 Y 2017

Al cierre de la vigencia 2016, la Tarifa Técnica del Sistema se ubicó en \$2.109 y en lo corrido del año 2017, presentó una tendencia creciente situándose en enero en \$2.498 y cerrando en diciembre del mismo año en \$2.564;

CUADRO 109
COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TÉCNICA Y TARIFA USUARIO AÑO 2016

Valores en pesos

MES	Tarifa Técnica Troncal	Tarifa Usuario	Tarifa Técnica Zonal	Tarifa Usuario	Tarifa técnica del Sistema
Enero	\$2.117	2.000	\$2.593	1.700	\$2.363
Febrero	\$1.830	2.000	\$2.178	1.700	\$1.978
Marzo	\$1.847	2.000	\$2.243	1.700	\$2.138
Abril	\$1.892	2.000	\$2.235	1.700	\$2.039
Mayo	\$1.906	2.000	\$2.290	1.700	\$2.069
Junio	\$2.014	2.000	\$2.401	1.700	\$2.182
Julio	\$2.039	2.000	\$2.438	1.700	\$2.210
Agosto	\$1.933	2.000	\$2.305	1.700	\$2.092
Septiembre	\$1.899	2.000	\$2.262	1.700	\$2.053
Octubre	\$1.920	2.000	\$2.328	1.700	\$2.095
Noviembre	\$1.920	2.000	\$2.290	1.700	\$2.080
Diciembre	\$1.912	2.000	\$2.359	1.700	\$2.109

Fuente: Comunicaciones 2016EE12907 del 10-08-2016 y 2017EE2710 del 22-02-2017-TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá. D.C.

CUADRO 110
TARIFA TECNICA Y TARIFA USUARIO AÑO 2017

Valores en pesos

MES	Tarifa Técnica Troncal	Tarifa Usuario	Tarifa Técnica Zonal	Tarifa Usuario	Tarifa técnica del Sistema
Enero	\$2.252	\$2.000	\$2.806	\$1.700	\$2.498
Febrero	\$1.834	\$2.000	\$2.319	\$1.700	\$2.038
Marzo	\$1.933	\$2.000	\$2.373	\$1.700	\$2.115
Abril	\$1.981	\$2.200	\$2.671	\$2.000	\$2.262
Mayo	\$1.929	\$2.200	\$2.559	\$2.000	\$2.182
Junio	\$2.022	\$2.200	\$2.678	\$2.000	\$2.290
Julio	\$2.076	\$2.200	\$2.763	\$2.000	\$2.363
Agosto	\$2.120	\$2.200	\$2.688	\$2.000	\$2.347
Septiembre	\$2.076	\$2.200	\$2.437	\$2.000	\$2.224
Octubre	\$2.011	\$2.200	\$2.460	\$2.000	\$2.193
Noviembre	\$2.006	\$2.200	\$2.402	\$2.000	\$2.166
Diciembre	\$2.176	\$2.200	\$3.183	\$2.000	\$2.564

Fuente: Comunicación 2017EE16691 del 11-10-2017 y 2018EE3369 del 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá. D.C.

El valor determinado como tarifa al usuario para la operación troncal en el año 2017, cubrió los costos contenidos en la tarifa técnica del mismo. Situación diferente sucedió con la operación zonal, que durante el mismo periodo la tarifa usuario fue deficitaria entre \$400 y \$1.180 por pasaje aproximadamente frente a la tarifa técnica del mismo, lo que genera la afectación de los recursos presupuestados en el Fondo de Estabilización Tarifaria –FET del sistema para la remuneración de los operadores zonales; el FET creado *“con el fin de mantener estable la tarifa del usuario del Sistema tanto de Transporte Masivo como del Integrado de Transporte Público, a pesar de la variabilidad que pueda tener la tarifa técnica del Sistema, por la diversidad de fórmulas establecidas para cubrir los costos del servicio a los agentes del sistema.”*

SITUACIÓN FINANCIERA DEL SITP

La Fase III del Sistema Transmilenio, inició operaciones para el componente Troncal en julio de 2012 y en el componente zonal entre el 29 de septiembre de 2012 y el 25 de mayo de 2013, como se mencionó en el cuadro No 1

En el año 2017, el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, movilizó 1.261. Millones de usuarios superior en 70 millones a los usuarios movilizados en la vigencia 2016, como se muestra a continuación.

CUADRO 111
USUARIOS MOVILIZADOS POR EL SISTEMA AÑO 2015, 2016 y 2017

Valores en pesos

AÑO 2015			AÑO 2016		2017	
COMPONENTE	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTIC.	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTIC.	DEMANDA (usuarios Movilizados)	% PARTIC.
FASE I-II	540.258.872	50	590.569.295	49.5	635.809.882	50.4
FASE III	121.872.621	11	88.160.845	7.3	105.716.029	8.4
ZONAL	417.701.222	39	513.147.220	43.2	520.295.732	41.2
TOTAL	1.079.832.715	100	1.191.877.360	100	1.261.821.643	100

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

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

En la información reportada por la empresa, se muestra el comportamiento que presenta cada componente en la movilización de usuarios desde el año 2015, 2016 y 2017, indicando que las Fases I y II del sistema participan con el 50% de los usuarios movilizados, la Fase III moviliza el 8% de los usuarios y el componente zonal participa con el 41% de los usuarios movilizados durante el año 2017.

Con la información reportada por la empresa de las validaciones realizadas por los usuarios, se elaboró el consolidado de los ingresos generado por el sistema para los años 2016 y 2017.

CUADRO 112
INGRESOS GENERADOS POR EL SITP AÑO 2016 Y 2017

Cifras en millones de pesos

DENOMINACION	Año 2016	%	Año 2017	%
Ingresos por validaciones Troncales I, II y III	\$1.285.695.6	65.4	\$1.525.432,7	66.2
Ingresos por validaciones Zonales	\$678.728.1	34.6	\$778.271,7	33.8
Total ingresos	\$1.964.423.7	100	\$2.303.704,4	100

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907 - 2017EE16691 y 2018EE3369 de 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A

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

Para el año 2017, los ingresos generados por el sistema ascendieron a 2.3 billones 303 mil millones de pesos, con un incremento del 27% en relación al año 2016; el componente troncal participó con el 66.2% de los ingresos generados en el año mientras que el componente zonal aportó el 33.8% de los ingresos generados en el año 2017.

A continuación se relaciona los montos transferidos por la Secretaria Distrital de Hacienda del Distrito - SDH, desde junio de 2012 hasta diciembre de 2017, para mantener el equilibrio de la tarifa.

CUADRO 113

TRASFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA A TRANSMILENIO S.A
DESDE JULIO DE 2012 A DICIEMBRE DE 2017

Cifras en millones de pesos

AÑOS	FONDO DE CONTINGENCIAS	FONDO DE ESTABILIZACION TARIFARIA-FET	TOTAL
2012	68.500.0	31.500.0	100.000.0
2013	89.100.0	315.772.0	404.872.0
2014	0	647.800.0	647.800.0
2015	0	739.200.0	739.200.0
2016	0	644.000.0	644.000.0
2017	0	783.227.0	783.227.0
TOTAL	157.600	3.161.499.0	3.319.099.0

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907 y 2017EE16691 del 11-10-2017 y 2018EE3369 de 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.

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

En el cuadro anterior, se relacionan los valores transferidos por la Secretaria de Hacienda Distrital desde junio 2012 hasta diciembre de 2017, con destino al FET por valor de \$3.161 499.0 millones de pesos, para equilibrar los costos que genera el Sistema; para el año 2017 fueron transferidos recursos en cuantía de \$783.227 millones y desde el inicio de la implementación del SITP, la SHD ha transferido al FET un total de \$3.319.099.0 Millones de pesos

De acuerdo con los ingresos generados por el sistema, adicionado a los recursos girados por la administración Distrital al FET del SITP, el ente gestor realiza las liquidaciones y autorizar el pago a cada uno de los agentes del Sistema.

Desde junio de 2012 hasta diciembre de 2015, los valores cancelados a los agentes del Sistema Fase III, ascendieron a \$2.9 billones de los cuales \$1.5 correspondieron a la vigencia 2015, como se muestra a continuación:

CUADRO 114

REMUNERACIÓN A LOS AGENTES FASES III 2012 a 2015

Cifras en millones de pesos

AGENTES SITP		AÑOS				TOTAL
		2012	2013	2014	2015	
1	Operadores Troncales	20.723.1	97.634.4	178.652.2	267.276.4	564.286.1
1.	Operadores Zonales	10.006.9	213.082.0	629.969.8	1.081.391.4	1.934.450.1

AGENTES SITP		AÑOS				
		2012	2013	2014	2015	TOTAL
1						
2	Recaudo Bogotá	571.6	81.757.9	108.329.7	120.705.5	311.364.7
3	TRANSMILENIO S.A.	1.226.4	17.568.4	42.578.7	62.308.3	123.681.8
4	Fiduciaria de Occidente	1.8	14.9	49.1	93.1	158.9
	TOTAL PAGOS FASE III	32.529.8	410.057.6	959.579.5	1.531.774.7	2.933.941.6

Fuente. Comunicación 2016EE5340 y 2018EE3369 del 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá. D.C.

A partir del 22 de Diciembre de 2015, Recaudo Bogotá. S.A.S., asumió el control y la operación del Recaudo del sistema, y para el año 2016 los pagos realizados a los agentes del SITP donde se incluyen las fases I y II del sistema ascendieron a \$2.587.903.6 millones de pesos.

CUADRO 115
PAGOS REALIZADOS A LOS AGENTES DEL SITP

Cifras en millones de pesos

AGENTES SITP		AÑOS	
		2016	2017
1	Operadores Troncales	953.273.8	1.092.391.5
1.1	Concesionario de alimentación		10.547.6
1.2	Operadores Zonales	1.336.217.6	1.474.275.9
2	Recaudo Bogotá	179.269.1	209.470.4
3	TRANSMILENIO S.A.	118.672.5	133.512.4
4	Fiduciaria	506.6	657.3
	TOTAL PAGOS FASE III	2.587.903.6	2.920.855.1

Fuente. Comunicaciones 2016EE12907 y 2017EE16691 del 11-10-2017 y 2018EE3369 de 21-02-2018-TRANSMILENIO S.A.

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

En el año de 2017, los valores cancelados a los agentes del sistema, corresponden a \$2.920.855.1 millones de pesos³⁸.

CUADRO 116
VALORES CANCELADOS A LOS AGENTES DEL SISTEMA

Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	VALOR	%
Ingresos generado por el Sistema 2017	2.303.704.4	78.8
Trasferencias realizadas por la SHD- 2017.	783.227.0	21.2
Pagos realizados a los agentes del SITP 2017	2.920.855.1	100

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

³⁸ “Los pagos corresponden a las semanas liquidadas de lunes a domingo pagadas todos los jueves, de manera que el pago de la primera semana de Enero del 2017 incluye la semana del 26 de diciembre de 2016 al 1 de enero de 2017 y el último pago de este valor es la semana del 18 al 24 de diciembre de 2017”-TMSA

Para el año 2017, los ingresos propios generados por el Sistema aportaron el 78.8% de los pagos realizados a los agentes del mismo, en tanto el Distrito Capital a través de la Secretaría de Hacienda realizó transferencias con destino al Fondo de Estabilización Tarifaria- FET, en cuantía de setecientos ochenta y tres mil doscientos veintisiete millones de pesos (\$783.227.0), lo que representa un aporte del 21.2%, del valor cancelado a los agentes del mismo, con el objeto de mantener el equilibrio en la tarifa técnica del sistema.

De conformidad con la información suministrada por el ente gestor, se evidencia que la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, en sus diferentes componentes presenta un nivel de avance que no supera el 80%, el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Decreto 319 de 2006³⁹, presenta deficiencias en la prestación del servicio público de transporte a los usuarios del Sistema TransMilenio. Así mismo, carece de los principios que rigen la prestación del servicio público de transporte, afectando la libre movilización de los usuarios y agudizando la problemática de la movilidad en el distrito.⁴⁰.

3.3. CONTROL DE RESULTADOS

3.3.1. Planes, Programas y Proyectos

La TRANSMILENIO S.A., en el 2017 ejecutó, siete Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”, a Continuación, se presentan la participación de cada uno de ellos en el total de los recursos ejecutados presupuestalmente en la vigencia 2017.

CUADRO 117
PARTICIPACIÓN POR PROYECTO DE INVERSIÓN
EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2017– TRANSMILENIO S.A.

Cifras en millones pesos

CÓDIGO	DESCRIPCION	VALOR \$	%
86	Sistema de la Seguridad del sistema de transporte público.	44.630.4	88.7
87	Cultura ciudadana en el Transporte	18.859.1	99.1
88	Estabilización tarifaria	783.227.0	100

³⁹ Artículo. 13 Definición del sistema integrado de transporte público. El Sistema Integrado de Transporte Público tiene por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá.

⁴⁰ LEY 105 DE 1993. Artículo 3º.- Principios del transporte público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica

CÓDIGO	DESCRIPCION	VALOR \$	%
7223	Operación y control del sistema del transporte publico	85.598.7	96.1
7251	Gestión de infraestructura del Transporte público.	375.382.6	73.0
71	Comunicación capacitación y atención al usuario.	20.032.9	99.8
7225	Fortalecimiento Institucional	3.933.9	72.8
	Total	1.331.664.8	

Fuente: Ejecución Presupuestal TRANSMILENIO S.A.

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

En el anterior cuadro se aprecia que el proyecto de inversión (88) *“Estabilización tarifaria”* participa con el 100% de los recursos ejecutados, seguido del proyecto (71) *“Comunicación capacitación y atención al usuario”*, participando con el 99.8% ejecutados en la vigencia 2017.

Con respecto al cumplimiento de las metas de los proyectos de Inversión No. 86, 88, 7223, 7251 que constituyen la muestra de auditoría, se presenta el siguiente cuadro en donde se aprecia el avance físico en el período 2017.

CUADRO 118
AVANCE FÍSICO EN LAS METAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE
TRANSMILENIO S.A – A DICIEMBRE 31 DE 2017

CODIGO	No. METAS	No. CONTRATOS	COMPROMISOS ACUMULADOS	GIROS
86	3	28	39.590.9	37.08%
88	1	14	783.227.0	100%
7223	8	297	82.286.7	62.52%
7251	6	91	274.037.1	12.29%
Total	18	427		

Fuente: Libro de registro presupuestal TRANSMILENIO S.A.

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

Del cuadro se deduce que el proyecto *“Gestión en la seguridad en el Sistema de Transporte Público Gestionado por Transmilenio S.A”* Tiene como objeto gestionar e implementar en el sistema los programas preventivos y correctivos en aspectos de seguridad vial, física y de evasión dirigidos a mitigar los eventos de afectación de la seguridad de los usuarios y disminuir la accidentalidad vial en el sistema de transporte público gestionado por Transmilenio, identificado con el código 86 perfecciono (28) contratos por valor de \$39.590.9 millones para el cumplimiento de las siguientes metas:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- **Meta 1⁴⁰:** Implementar (1) plan de seguridad que permita gestionar y realizar iniciativa para reducir los eventos de afectación a la seguridad en el sistema.

La empresa Transmilenio S.A, para dar cumplimiento a la meta perfecciono el contrato 337 de 2017 con una empresa de vigilancia y seguridad privada, mediante el cual se generó un aumento general de 12% en la cobertura de la seguridad privada (de 105.480 horas/mes a 118.440 horas/mes) con respecto al contrato anterior. Realización del contrato 386 de 2017 para llevar a cabo la interventoría al contrato de vigilancia privada.

Realización de un piloto de cámaras de seguridad con LG Colombia, en el cual se instalaron cuatro (4) cámaras por bus, en dos (2) buses del Sistema.

REGISTRO FOTOGRÁFICO 2 CÁMARAS DE SEGURIDAD



Fuente: Dirección Técnica de Seguridad- Transmilenio. S.A.

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

- **Meta 3:** Diseñar e implementar 1 plan para reducir la problemática de la evasión en el sistema, incluyendo medidas de corto, mediano y largo plazo.

Para el cumplimiento de esta meta, Transmilenio realizó la estrategia de PDAs (Equipo fiscalizador de verificación de tarjetas) y con caninos con el apoyo de personal de vigilancia con 30 escuadras en el componente troncal del Sistema.

CUADRO 119
BALANCE DE VERIFICACIÓN DE PAGO POR MEDIO DE DISPOSITIVOS PDAS –
CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2017

EVASOR	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL	%
NO	72.005	107.370	154.908	129.442	132.765	119.276	73.645	76.492	104.437	156.243	201.014	254.461	1'582.058	97%
SI	8.176	5.552	4.483	3.005	3.343	4.117	1.237	1.794	164	5.196	6.771	8.217	52.055	3%
TOTAL	80.181	112.922	159.391	132.447	136.108	123.393	74.882	78.286	104.601	161.439	207.785	262.678	1'634.113	100%

Fuente: Dirección Técnica de Seguridad, con información de Mega global 2017

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

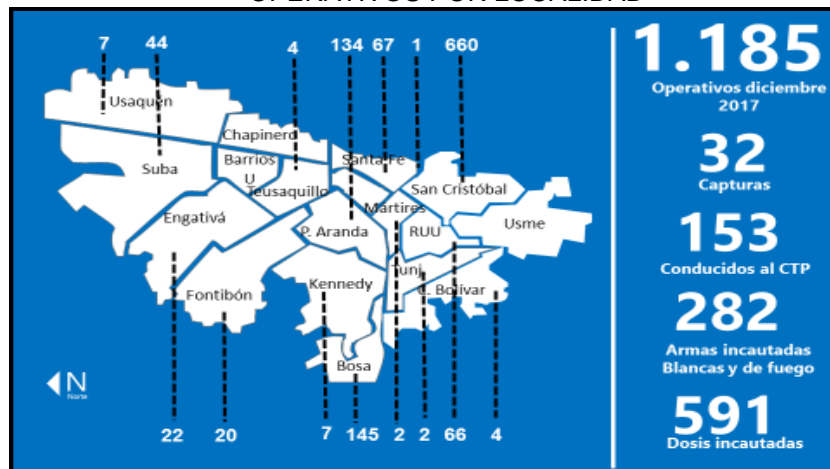
CUADRO 120
COMPORTAMIENTO DEL EVASOR UNA VEZ SE LE HIZO EL REQUERIMIENTO DE
VALIDACIÓN – CORTE 31 DE DICIEMBRE 2017

Al requerir validación	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL	%
Se regresa y paga	484	1.220	687	220	207	263	84	70	5	378	542	836	4.996	10%
Se da a la fuga	6.283	3.069	2.853	2.084	2.404	2.542	714	1.524	123	3.635	3810	4.753	33.794	65%
Se retira del sistema y no paga	1.327	1.256	941	701	732	1.312	439	200	36	1.183	2.419	2.628	13.174	25%
Indeterminado	82	7											89	0%
Total	8.176	5.552	4.481	3.005	3.343	4.117	1.237	1.794	164	5.196	6.771	8.217	52.055	

Fuente: Dirección Técnica de Seguridad, con información de Mega global 2017

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

GRAFICA 1
OPERATIVOS POR LOCALIDAD



Fuente: Dirección Técnica de Seguridad, con información de Mega global 2017

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

El proyecto **“Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público Gestionado por Transmilenio S.A.”** identificado con el código (88). Este proyecto consiste en asegurar la financiación del diferencial que se presenta entre la tarifa promedio ponderada que asume el usuario, de manera tal que el sistema pueda honrar sus

compromisos de pago, en los términos pactados contractualmente con los agentes del sistema.

- **Meta 1 del plan de Acción:** Remunerar el 100% de la prestación del servicio de transporte y recaudo del SITP, durante las 52 semanas del año. Programado 100%, Ejecutado 100%. Se realizaron 14 pagos durante el año a la fiduciaria popular S.A.

El proyecto “**Operación y control del sistema del transporte público**” identificado con el código (7223) perfecciono (297) contratos por valor de \$85.598.7 millones a 31 de diciembre de 2017, para cumplir con ocho (8) metas y un avance físico de 62.52%, de las cuales se analizaron las cuatro (4) metas siguientes:

- **Meta 27 del Plan de Acción:** Aumentar 5% los viajes en el Sistema de Transporte Público Gestionado por Transmilenio S.A.

La evolución de la demanda del Sistema de Transporte, durante el año 2017 tuvo una composición de la siguiente manera con respecto al año 2016:

CUADRO 121
AUMENTO DE LA DEMANDA

DETALLE	PORCENTAJE AVANCE	ABORDAJE DICIEMBRE	COMPONENTE ZONAL
Troncal fase I y II año 2016	49.3%	45.919.906	41%
Troncal fase III año 2016	9.2%	8.345.752	
Troncal fase I y II año 2017	51.5%	34.906.976	39.1%
Troncal fase III año 2017	9.4%	6.345.721	

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

El componente Troncal para la Fase I y II. (49.3%) para la fase III (9.2%) para el año 2016, para el año 2017 fase I y II aumento 51.5%, para la fase III fue 9.4% Para el componente Zonal tuvo una composición del 41% para el año 2016. Para el año 2017, tuvo una composición 39.1%

Durante el mes de diciembre de 2017, se presentaron 89.172.634 de viajes incluyendo los abordajes del componente zonal, los cuales en cifras preliminares se distribuyen así:

Componente Zonal desciende a 34.906.976 de abordajes; Componente Troncal 45.919.906 para la fase I y II; para la fase III desciende a 8.345.752, para el mes de diciembre de 2017 es decir la demanda del sistema descendió un 6.6% con respecto al mismo mes del año 2016, es decir descendió 6.345.721 mientras que la participación de la demanda zonal se descendió de 49.9% en el mes de diciembre del 2016 a 39.1% a diciembre de 2017.⁴¹

Transporte público, lo cual sumado con lo estimado del esquema provisional corresponde al 47,1% del total de viajes que se realizan en la ciudad. Aumentó el porcentaje de viajes en transporte público, asociado al aumento de demanda.

- **Meta 28:** Revisar e Implementar el 100 Por Ciento de las Rutas del Sistema.

Transmilenio para darle cumplimiento a la meta desarrollo la meta, teniendo en cuenta que su enfoque está relacionado con la mejora de la red ofertada por el sistema, de acuerdo a kilómetros eficientes, la línea base se definió de acuerdo con el número de servicios que se encontraban en operación en junio de 2016, así:

CUADRO 122
SERVICIOS EN OPERACIÓN JUNIO DE 2016

TIPO DE SERVICIO	TOTAL
Troncal	135
Alimentador	106
Urbano, complementario y especial	276
Total	517

Fuente: Dirección Técnica de Seguridad, con información de Mega global 2017
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá. D.C

Puesto que la meta definió revisar el 100% de los servicios que se encontraban en operación en junio de 2016, de forma tal que el dato de comparación es 517 servicios ofertados. Cantidad de cambios realizados a diciembre de 2017 Desde julio de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2017 se realizaron más de 370 cambios o mejoras operacionales en el sistema troncal y zonal.

Dentro de estos cambios, se destacan más de 150 modificaciones de trazado, más de 60 cambios de cabecera y 7 nuevas rutas en el componente zonal.

⁴¹ Estadísticas de Oferta y Demanda del Sistema Integrado de Transporte Público- SITP. Transmilenio S.A



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En términos de servicios, el total de rutas evaluadas con cambios aprobados hasta diciembre de 2017 fue de 236 servicios de los cuales 227 servicios fueron implementados hasta diciembre de 2017 y se postergaron nueve (9) para iniciar tras el periodo de estacionalidad.

El avance de este indicador se reporta con base en el total de rutas troncales y zonales (urbanas, complementarias, especiales y alimentadoras) que han sido revisadas y que han tenido cambios, en comparación con el total de rutas que se encontraban en operación en el momento de inicio de medición del indicador (517).

- **Meta 29:** Implementar 9 Soluciones De Software En Una Plataforma Computacional eficiente que Automaticen los Procesos de Recaudo y Remuneración, el Modelo de Programación Y Regulación de Flota, y el Subsistema de Inteligencia de Negocios.

Se programaron (20%), Ejecución 100%.

Transmilenio para cumplir con la meta No. 29 realizó, los procesos de contratación de: Soporte y actualización del Licenciamiento de GIS (Georreferenciación), Ampliación Adquisición de componentes de redes LAN, de Transmilenio a través de la adquisición de 22 Switches de Borde para la nueva sede, Actividades asociadas al Ciclo de Vida de Sistemas de Información fase cero, profesional especializado para la Dirección de la ejecución de la primea etapa del plan de sistemas de la Entidad, profesional especializado para gestión y coordinación del SIRCI, Profesional especializado para coordinación de proyectos de la ruta transaccional.

Se continúa avanzando, en la ejecución de las actividades de la interventoría al SIRCI Beneficios: Se avanza en el fortalecimiento de plataforma tecnológica asegurando los procesos de licenciamiento y actualización del software Se avanzó en el desarrollo de la solución tecnológica que soporta el Control de recaudo para la subgerencia Económica.

Se cuenta con apoyo de un profesional para la coordinación de las diferentes actividades y proyectos en el marco del SIRCI así como con la información entregada por la interventoría sobre el avance técnico, financiero, económico y jurídico sobre la ejecución de la concesión del SIRCI para toma de acciones por parte de la Entidad.

- **Meta 30:** Reducir 400.000 Toneladas de Gases de Efecto Invernadero (Co2eq) por la Operación del Sistema de Transporte Masivo. Se programaron (88.112) se ejecutaron (38.185)

Hubo atraso debido a que la reducción de emisiones generada por la operación del sistema valorada bajo la metodología de cálculo AM031 registrada ante Naciones Unidas, la cual, está basada en la reducción de emisiones por pasajero transportado, los niveles de reducción de emisiones del sistema se ven afectados por factores como los pasajeros que se movilizan en el sistema y no registran el viaje (evasión), la implementación total de las troncales de la Fase III y IV, la integración y/o implementación del SITP, entre otros aspectos o factores contemplados dentro de los supuestos y/o proyecciones de la metodología.

El Proyecto 7251 “**Gestión de infraestructura del Transporte público**”. Es uno de lo de mayor disponibilidad presupuestal para cumplir sus seis (6) metas para este cumplimiento se perfeccionaron 91 contratos por valor de \$274.037.1 millones y solo demuestra a 31 de diciembre un avance de ejecución del 73% a pesar de que parte del ejercicio misional se realiza a través de dicho proyecto.

- **Meta No.20.** Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la Infraestructura Troncal Necesaria para la Operación Del Sistema Transmilenio. Se programó 5%, Ejecución 3.01%.

Se entregaron los parámetros operacionales para adelantar la contratación de proyectos de nuevas troncales, para la expansión y mejoramiento del Sistema al IDU, esta entidad contrató cuatro consultorías de estudios y diseños en una extensión de 32,93 Km.

Las consultorías de estudios y diseños para los proyectos que se encuentran en ejecución desde enero de 2017 contratadas por el IDU son:

- Troncal Carrera 7 desde la Calle 32 hasta la Calle 200, en una extensión de 19,96 Km. Presenta un avance del 90%.
- Extensión troncal Américas desde Puente Aranda hasta la troncal NQS, en una extensión de 2,85 Km. Presenta un avance del 70%
- Troncal Avenida Villavicencio desde la Avenida Boyacá hasta la Autopista Sur, en una extensión de 4,62 Km. Presenta un avance del 70%

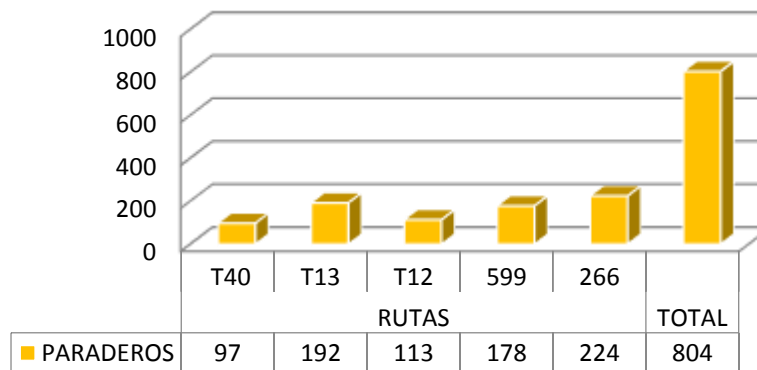
- Extensión de la troncal Caracas desde Molinos hasta Yomasa, en una extensión de 5,5 Km. Presenta un avance del 88%.

Las consultorías que iniciaron su contrato de estudios y diseños en el IDU desde noviembre de 2017 en una extensión de 40,7 Km son:

- Troncal Avenida 68 desde la Carrera 7 hasta la Autopista Sur, en una extensión de 17 Km.
- Troncal Avenida Ciudad de Cali desde la Calle 170 hasta el límite con Soacha, en una extensión de 23,7 Km.
- La Troncal Avenida Boyacá, se encuentra en proceso de factibilidad por parte del IDU.
- **Meta No.24.** Mejorar y/o mantener 7500 paraderos del componente zonal con acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoramiento de las condiciones Físicas.

Transmilenio conforme el plan de movilidad accesible, dentro del eje 2, que corresponde a la adecuación de infraestructura de paraderos, definió que realizaría el diagnostico de 801 paraderos correspondientes a las rutas T12, T13, T40, 266 y 599 priorizando su adecuación en 505 paraderos aproximadamente. Teniendo que a la fecha las rutas descritas cuentan con 804 paraderos distribuidos así:

GRÁFICA 2



Fuente: Dirección Técnica de Modos TRANSMILENIO S.A.

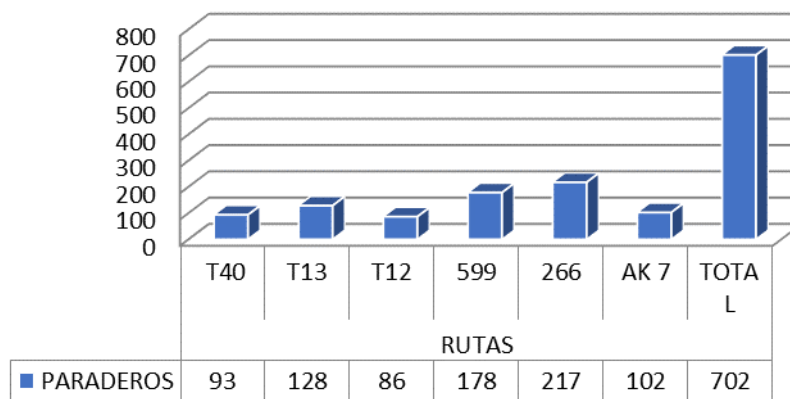


CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El segundo factor es que algunas rutas comparten paraderos entre sí, lo que incide en el número de paraderos a intervenir (por ejemplo la ruta 266 comparte algunos paraderos con la ruta 599, T13 y T12; la ruta 599 comparte algunos paraderos con la ruta 266 y T13; la ruta T13 comparte algunos paraderos con la ruta 599, 266, T12 y T40; la ruta T12 comparte algunos paraderos con la ruta 266, T40 y T13 y la ruta T40 comparte algunos paraderos con la ruta T12 y T13) teniendo que de 702 paraderos pasamos a 641:

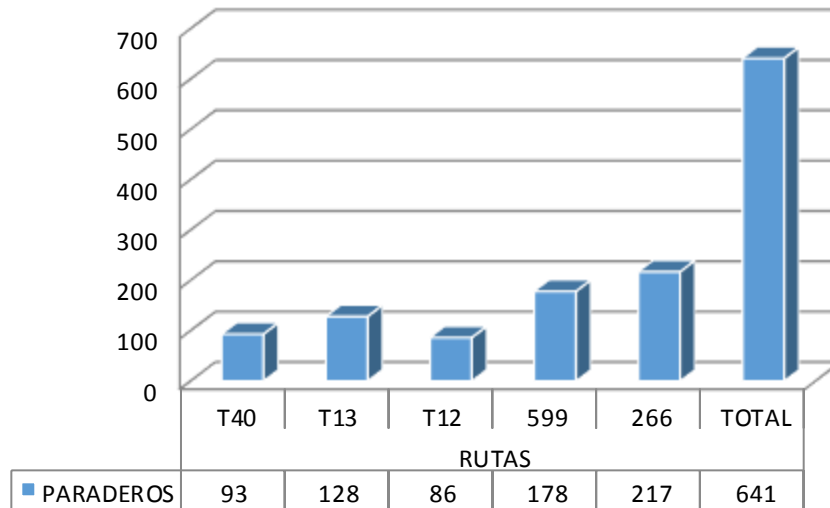
GRÁFICA 3



Fuente: Dirección Técnica de Modos Transmilenio S.A

El tercer factor es que a pesar de tener 641 paraderos, en total son 768 ya que algunos paraderos cuentan con diferentes módulos. Los módulos son paradas distanciadas cada 20 metros aproximadamente y los paraderos se encuentran distanciados cada 300 o 400 metros respectivamente.

GRÁFICA 4



Fuente: Dirección Técnica de Modos Transmilenio S.A

3.3.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la indebida afectación presupuestal de los gastos de funcionamiento por los proyectos de inversión

Durante el año 2017, la empresa Transmilenio S.A viene imputando dentro del presupuesto de inversión, programa **“Mejor Movilidad para todos”** rubros presupuestales *que* desde el principio de legalidad del gasto son netamente de funcionamiento.

La empresa Transmilenio S.A. pagó \$26.302.752.706 discriminados en los siguientes contratos afectando el rubro de inversión, sabiendo que por su naturaleza son gastos de funcionamiento.

CUADRO 123
PAGOS REALIZADOS EN ALGUNOS CONTRATOS

Cifras en pesos

No. PROYECTO Y CONTRATO	OBJETO	VALOR \$	TIPO DE CONTRATO
Proyecto No.86 434-17	Adquisición de carpas, sillas y mesas; para disponer de aulas de capacitación para la realización de los cursos pedagógicos a las personas que ingresan indebidamente al sistema Transmilenio.	71.304.800	Compraventa de bienes Muebles

No. PROYECTO Y CONTRATO	OBJETO	VALOR \$	TIPO DE CONTRATO
Proyecto No.86 482-17	Adquisición de televisores y demás bienes necesarios: para disponer de aulas de capacitación para la realización de los cursos pedagógicos a las personas que ingresan indebidamente al sistema Transmilenio.	60.827.000	Compraventa de bienes Muebles
Proyecto No.86 Cto. 192 -16	Se prorroga el plazo en 2 meses 15 días o hasta agotar recursos y se adicionan recursos por 3.750.000.000	19.166.383.172	
Proyecto 7223	Gravamen a los movimientos financieros de la cuenta bancaria del convenio interadministrativo 1292 de 2016 suscrito con la secretaria distrital de movilidad	198.502.410	Pago a la DIAN
Proyecto 7223	E.T.B., E.A.A.B., CODENSA, ASEO INTERNACIONAL	5.547.445.241	Pago de servicios públicos.
Proyecto 7251 P-CTO 84-1-09-17	Cubrir el gravamen a los movimientos financieros generados por el pago realizado a los tenedores locales de títulos Transmilenio. reintegro del gravamen financiero por el desembolso de la cuenta por pagar a favor a TRANSMILENIO S.A. originado en la transferencia de recursos por valor de \$ 74,335,127,220.	1.258.290.083	Fiducolombia patrimonios Autónomos
Total			26.302.752.706

Fuente: Información de TRANSMILENIO S.A.

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

Lo así afirmado, cobra mayor importancia con la indebida afectación del rubro presupuestal de Inversión para sufragar o pagar rubros netamente administrativo servicios públicos, impuestos que son netamente de naturaleza administrativa, para cumplir con la gestión toda vez que el elemento clave para el éxito de la gestión de cualquier empresa es la planificación financiera adecuada.

Esta indebida imputación presupuestal de recursos transgrede la circular DPP – 04 de 2016, Decreto ley 111 de 1996, presuntamente, Ley 617 de 2000 que fija el límite para los gastos de funcionamiento al Distrito en el 50%, Ley 734 de 2002, generando una Observación Administrativa con presunta incidencia, disciplinaria.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, no es de recibo la repuesta dada por la Empresa toda vez que es preciso aclarar que el presupuesto de Gastos está conformado por los Gastos de Funcionamiento, del Servicio de la Deuda pública y los Gastos de Inversión, y que los Gastos de Funcionamiento están conformados por los gastos de Personal que le Empresa TRANSMILENIO S.A. identifica con el Código 3110000000000, y los gastos Generales que TRANSMILENIO S.A. identifica con el Código: 3120000000000 donde se encuentran programados la Adquisición de bienes y servicios, Dotación, Servicios Públicos, Impuestos Tasas y Multas entre otras Gasto de computador, Ahora bien, en todo Estado de derecho, las conductas o actos de gobierno deben apegarse al **principio de legalidad**, es decir, todas las actividades o Actos Administrativos independientemente de que se trate de cuestiones financieras, deberán realizarse con sujeción a las autorizaciones previstas en las normas jurídicas, y en este caso Transmilenio S.A. viene transgrediendo el Principio de ESPECIALIZACIÓN del presupuesto que a letra dice: “*Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3ª)*”.

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

3.3.1.2. Hallazgo administrativo porque el plan de acción no muestra las actividades para desarrollar las metas propuestas en los proyectos de inversión

El plan de acción no muestra las actividades para desarrollar las metas propuestas en los proyectos de inversión.

Transmilenio S.A. para el año 2017, el Plan de Acción no es coherente con las metas del plan de desarrollo y las fichas EBID, entendiendo que la coherencia es uno de los principios más importante de la Ley 152 de 1994 (Ley del Plan de Desarrollo). Con esta transgresión también se vulnera el principio de planeación que establece los elementos básicos para la comprensión como una actividad

continúa, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción.

Esta observación presenta una deficiencia en la falta de planeación y transgrede los principios de planeación y coherencia en la ley 152 de 1994.

Respuesta: *“El Plan de Acción de TRANSMILENIO S.A. está orientado al cumplimiento de los objetivos institucionales y por ende el cumplimiento de los proyectos de inversión registrados por la entidad. El plan responde igualmente, en su componente de adquisiciones a las contrataciones previstas para soportar el logro y avance en el cumplimiento de las metas físicas incluidas en cada proyecto.”*

Ahora bien, considerando de la mayor relevancia la oportunidad de mejora identificada por el ente de control, la Entidad formulará una acción para asegurar la inclusión en detalle de las actividades de los proyectos de inversión en el plan de acción institucional”.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, es claro que la Empresa acepta la observación presentada por el Equipo Auditor.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la empresa no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo, el cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

Indagación Preliminar.

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, respecto al numeral 3.3.1.2. del informe preliminar, se activará el procedimiento de Indagación Preliminar, acorde con lo indicado en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, con el fin de profundizar el análisis de los convenios número 176 de 2010 y el convenio 1849 del 2013.

3.3.1.3. Objetivos de Desarrollo Sostenibles

Con el oficio No. 25222 de Mayo 11 de 2018, la Secretaria de planeación comunico a la Contraloría de Bogotá el Desarrollo del Proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) Según CONPES SOCIAL 3918 del 15 de Marzo de 2018, cuyo objetivo es la definición del “*esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, el plan de fortalecimiento estadístico, la estrategia de implementación territorial y el mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales*” para el caso de Bogotá la Secretaria Distrital de Planeación actualmente trabaja en la revisión e identificación del estado de las metas trazadoras e indicadores del CONPES y su relación con las Metas e indicadores de la ciudad y del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020. “Bogotá mejor para todos”.

3.3.2. Gestión Ambiental

Transmilenio S.A. de acuerdo a sus funciones misionales, contribuye en la gestión ambiental del Distrito Capital, con instrumentos como el PACA Y EL PIGA.

Para cada acción ambiental del PACA, formulada para el período del Plan de Desarrollo Distrital - PDD “Bogotá Mejor para Todos,” a 31 de diciembre de 2017, se describen los avances y actividades desarrolladas, logros alcanzados, retrasos, soluciones planteadas y beneficios se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO 124
RELACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y RESULTADOS

NÚMERO DE PROYECTO DE INVERSIÓN/ META/ ACCIÓN AMBIENTAL	RESULTADOS
<p>7223</p> <p><i>Operación y Control del Sistema de Transporte Público gestionado por TRANSMILENIO S.A.</i></p> <p><i>Reducir 400.000 Toneladas de gases de efecto invernadero (CO₂eq) por la operación del Sistema de Transporte Masivo</i></p> <p>Reducción de gases de efecto invernadero y contaminantes locales por la operación del Sistema de Transporte Público</p>	<p><i>Avances y actividades desarrolladas:</i></p> <p>Los cálculos internos realizados para estimar la reducción de emisiones muestran que el proyecto obtuvo una reducción de 38.185 ton de CO₂ (reducción correspondiente al año 2016), lo cual corresponde al 43,4% del valor programado para 2017, teniendo en cuenta el indicador formulado.</p> <p>La reducción de emisiones del proyecto es inherente a la operación del Sistema de transporte masivo (troncal y zonal). Por lo tanto, las actividades desarrolladas en el marco de la acción ambiental están orientadas a dar soporte y gestión del proyecto, en términos de monitoreo y verificación de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero obtenida en el año 2016.</p> <p><i>Logros alcanzados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Participación en las reuniones y talleres de bonos verdes y exploración del mercado de carbono, relacionados con temas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como parte del proceso de identificación de

	<p>ajustes al proyecto MDL de Transmilenio y exploración de iniciativas para implementar nuevos proyectos de reducción de emisiones de GEI.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realizaron reuniones de trabajo con las Secretarías Distritales de Ambiente y Movilidad, para establecer el alcance de TRANSMILENIO S.A., y los mecanismos de obtención, consolidación y reporte de los datos de reducción de emisiones de CO2 en el marco de la meta ambiental establecida en el Plan de Desarrollo Distrital, así como para coordinar la consecución de información para actualización de la línea base. • Se realizó la consulta de enlace del centro colaborador de Naciones Unidas (UNFCCC) sobre la validez de realizar 1.000 encuestas para actualizar la información relacionada con el cambio modal, entre otros aspectos. De igual manera, se realizó la solicitud de información sobre los estudios de tránsito de volúmenes y conteos vehiculares, estaciones maestras y demás información necesaria para actualización de la línea base a la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM. • Se coordinó la posibilidad de mercados y escenarios para mitigación de huella de carbono (impuesto al carbono) y otras posibilidades y restricciones de los mercados de emisiones con entidades como el BID, Bancoldex, C40, el centro Colaborador de naciones Unidas, Ministerio de Ambiente y otras entidades. • Se consolidó la información para realizar la estimación y/o actualización de los valores de reducción de emisiones del proyecto MDL de Transmilenio para los años 2013, 2014 y 2015 solicitada por Corporación Andina de Fomento - CAF. <p><i>Dificultades encontradas:</i></p> <p>La reducción de emisiones generada por la operación del sistema de transporte masivo valorada bajo la metodología de cálculo AM031 registrada ante Naciones Unidas, está basada en la reducción de emisiones por pasajero transportado. Por ello, los niveles de reducción de emisiones del Sistema se ven afectados por factores como los pasajeros que se movilizan en el Sistema y no registran el viaje (evasión), la implementación total de las troncales de la Fase III y IV, la integración y/o implementación del SITP, entre otros aspectos o factores contemplados dentro de los supuestos y/o proyecciones de la metodología.</p> <p><i>Soluciones planteadas</i></p> <p>Integrar el proyecto de reducción de emisiones en un proyecto de movilidad sostenible que contemple el TransMiCable, el Metro, las troncales del Sistema Transmilenio y eventualmente algunos modos no motorizados que tengan integración física u operacional con el componente troncal del SITP.</p> <p>Se debe revisar la viabilidad de coordinar y fortalecer el trabajo con otras entidades distritales para la gestión de factores exógenos que afectan la reducción de emisiones del sistema, factores como el proceso de la generación de una cultura ciudadana que involucre el sentido de pertenencia y cuidado por el sistema y los demás ciudadanos, formación de valores para reducir los niveles de evasión, mejora en la calidad del combustible o fortalecer la infraestructura de suministro de combustibles alternos que promuevan la eficiencia energética.</p> <p><i>Beneficios</i></p> <p>El proyecto contribuye a la mitigación del cambio climático y a la disminución de la contaminación del aire a nivel local, que redunda en beneficios ambientales, económicos y sociales para la ciudad.</p>
--	--

Fuente: SIVICOF.

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

CUADRO 125
INFORMACIÓN CONTRACTUAL PACA 2017

Cifras en pesos

No. PROYECTO	No. CONTRATO	OBJETO	METAS DEL PROYECTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR \$	% EJEC	OBSERVACION
86	100-17	Contratar la prestación de servicios profesionales para el apoyo a la ejecución de las actividades de control y seguimiento ambiental y de los proyectos encaminados al mejoramiento de los estándares ambientales y de sustentabilidad a cargo la Dirección Técnica de Modos Alternativos y Equipamiento Complementario.	Reducir 400.000 Toneladas de gases de efecto invernadero (CO2eq) por la operación del Sistema de Transporte Masivo (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Verificación de cumplimiento de cláusulas ambientales de los contratos de concesión y la normatividad ambiental vigente)	27/03/2017	48.730.572	70.2	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
71	35-17	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13...	28/02/2017	35.532.600	100	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. PRO YEC TO	No. CONT RATO	OBJETO	METAS DEL PROYECTO	FECHA DE SUSCRIPC ION	VALOR \$	% EJ EC	OBSERVACION
		1849 de 2013					1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
71	36 -17	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13...	28/02/2017	29.965.826	100	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
71	37-17	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13...	28/02/2017	29.965.826	100	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
71	38 -17	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros	28/02/2017	29.965.826	100	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. PROYECTO	No. CONTRATO	OBJETO	METAS DEL PROYECTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR \$	% EJEC	OBSERVACION
		desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013	ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13...				y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
71	39 -17	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13...	28/02/2017	29.965.826	100	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
71	40 -17	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13.	28/02/2017	29.965.826	100	El contrato fue objeto de terminación anticipada por mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la

No. PROYECTO	No. CONTRATO	OBJETO	METAS DEL PROYECTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR \$	% EJEC	OBSERVACION
							SDM, SDA y TMSA."
71	41-2017	Prestación de servicios de apoyo de un profesional en el área ambiental o carreras afines para desarrollar las actividades de campo correspondientes al control y gestión ambiental en el marco del Convenio 1849 de 2013	Obtener 3 certificaciones en estándares ISO, para tres subsistemas del Sistema Integrado de Gestión (Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13.	28/02/2017	29.965.826		El contrato fue objeto de terminación anticipada por Mutuo acuerdo, debido a la terminación y no prórroga del Convenio interadministrativo marco de cooperación 1849-13 Presupuesto programado y ejecutado para la acción ambiental "Control y seguimiento a parámetros ambientales del sistema. Adelantar las actividades de soporte de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción del Convenio 1849-13 suscrito entre la SDM, SDA y TMSA."
TOTAL					234.126.476		

Fuente: SIVICOF

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

Tal como se evidencia en el cuadro 125, los ocho contratos que se perfeccionaron en la vigencia 2017 al amparo del Convenio Interadministrativo en el marco de Cooperación número 1849 de 2013 suscrito entre la Secretaria de Movilidad, Secretaria de Ambiente y la TRANSMILENIO S.A., fue terminado anticipadamente por decisión de la Secretaria Distrital de Ambiente – SDA, por ende se afectó la continuidad de la ejecución de los contratos.

3.3.2.1. Objetivos y metas ambientales internas y sus indicadores del PIGA

Objetivo General: Implementar un sistema de gestión ambiental interno, bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad, con énfasis en el uso adecuado de los recursos y el manejo de los residuos sólidos.

CUADRO 126
OBJETIVOS METAS Y SU INDICADOR

OBJETIVO		META		INDICADOR		
No.	NOMBRE	No.	NOMBRE	No.		FÓRMULA
PROGRAMA DE USO EFICIENTE DEL AGUA						
1	Reducir los niveles de consumo per cápita del servicio	1	Reducir en el 10% el consumo per cápita	1	Consumo per cápita promedio mensual	Consumo promedio mensual en M3 / No. promedio de personas en la sede
2	Sensibilizar y educar a funcionarios, contratistas y visitantes sobre el uso eficiente del recurso hídrico					
3	Implementar planes de mantenimiento preventivo y correctivo de las redes que permitan reducir fugas	1	Efectuar revisiones (2) integrales de la red hidráulica al año.	1	Mantenimientos a la red hidráulica	No. de mantenimientos al año
4	Adecuar baños, cafeterías y llaves exteriores con mecanismos de ahorro y uso eficiente del recurso hídrico.	1	Alcanzar un nivel de cobertura del 90% de válvulas economizadoras en baños y cafeterías de las instalaciones.	1	Cobertura de dispositivos ahorradores	No. de Válvulas con mecanismo ahorrador / No. total de válvulas
PROGRAMA DE USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA						
1	Reducir el consumo de energía eléctrica de TRANSMILENIO, mediante una cultura de la utilización de luces y equipos necesarios durante el día y la noche.	1	Alcanzar un nivel de cobertura del 100% de lámparas ahorradoras en las instalaciones	1	Cobertura de dispositivos ahorradores	No. de Lámparas con mecanismo ahorrador / No. total de lámparas
2	Realizar campañas de divulgación a los funcionarios para recordar que se deben apagar las luces y equipos cuando no se encuentren laborando	1	Reducir en el 10% el consumo per cápita	1	Consumo per cápita promedio mensual	Consumo promedio mensual en Kw / No. promedio de personas en la sede
GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS						
1	Minimizar la cantidad de residuos sólidos generados en TRANSMILENIO S.A. para ser dispuestos en el relleno sanitario.	1	Reducir en un 10% la cantidad mensual de residuos generados en las instalaciones de la empresa para entregar al servicio de recolección de basuras.	1	Porcentaje de residuos no reciclables	Peso residuos no reciclables/ peso total residuos
2	Consolidar y perfeccionar las prácticas correctivas básicas de separación en la fuente					
3	Sensibilizar a los funcionarios de la empresa y al personal de aseo sobre la importancia del aprovechamiento de residuos sólidos	1	Realizar un mínimo de dos (2) capacitaciones anuales sobre	1	Capacitación de funcionarios	No. de capacitaciones efectuadas por año

OBJETIVO		META		INDICADOR		
No.	NOMBRE	No.	NOMBRE	No.		FÓRMULA
4	Capacitar los funcionarios de la Empresa para la adecuada identificación los residuos sólidos		gestión integral de residuos sólidos, dirigidas a funcionarios y contratistas de la empresa, incluyendo el personal de aseo y cafetería.			
5	Conocer y promover las prácticas correctivas básicas de separación en la fuente.	1	Adecuación de canecas con sus respectivos logo símbolos para separación en la fuente en la totalidad de oficinas de la sede administrativa.	1	Coberturas de canecas	No. de canecas con logo símbolo/ No. total de canecas
6	Fortalecer los procesos de reciclaje	1	Alcanzar un nivel de reciclaje superior al 30% del papel utilizado en la empresa.	1	Nivel de reciclaje	Peso del papel reciclado/Peso del papel adquirido por la empresa

Fuente: SIVICOF

Elaboro: Equipo Auditor- Dirección Movilidad.

De acuerdo al cuadro 126 evidenciamos que la empresa TRANSMILENIO S.A ha venido cumpliendo con el Programa Integral de Gestión ambiental.

3.3.2.2 Actividades desarrolladas para el mejoramiento ambiental interno en la vigencia evaluada:

Se continuó con la ejecución de las actividades previstas en el componente interno del Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA-, conforme a la programación allí contenida. Como actividades específicas en materia de gestión ambiental interna se destacan las siguientes:

- Se continúa con la medición diaria de los residuos generados. Se mantiene actualizada la información en los formatos establecidos en el Sistema de Información Ambiental –SIA (SDA)
- Se enviaron a la UAESP los informes correspondientes a las vigencias 2008 y 2009, con las planillas de reporte de las estadísticas de separación en la fuente de los residuos sólidos generados por la Empresa.
- En ejecución del Acuerdo de Corresponsabilidad suscrito con la FUNDACIÓN REVIVIR, y con el apoyo del contratista SERVIASEO S.A., se ha efectuado la recolección y aforo de los residuos sólidos reciclables

- A través del Sistema de gestión documental, se ha generado la cultura de disminución del uso de documentos impresos, induciendo mejoras al acceso de información y disminución de fotocopiado en cerca del 40%.
- Se remitieron al Ministerio de Minas y Energía los informes semestrales sobre sustitución y uso de fuentes lumínicas, en cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 18 0606 del 28 de abril de 2008
- Se han efectuado mantenimientos preventivos periódicos a las redes eléctrica e hidrosanitaria, lo cual contribuye a controlar los consumos de agua y energía en el edificio
- El contratista de aseo ha dado cumplimiento a obligaciones relacionadas con el manejo adecuado de los residuos
- Con el apoyo de la FUNDACIÓN REVIVIR se definió el esquema de clasificación de los residuos en bolsas de colores, cuya disposición es la siguiente: bolsas verdes para el material orgánico, bolsas azules para el papel y bolsas rojas para los residuos sanitarios y peligrosos
- Se realizaron 2 capacitaciones a través del Convenio Interadministrativo suscrito con la Universidad Nacional.

CUADRO 127
VALOR DE LAS INVERSIONES AMBIENTALES INTERNAS

Valores en miles de pesos

*COMPONENTE	DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS ACTIVIDADES	RUBRO PRESUPUESTAL	VALOR DE LA INVERSIÓN (Miles de \$)
Hídrico	Revisiones preventivas red hidráulica	Gastos Generales	\$789
Hídrico	Gastos en compra / arreglos dispositivos ahorradores de agua	Gastos Generales	\$ 610
Residuos Sólidos	Separación en la fuente y reciclaje (valor horas/operarios aseo)	Gastos Generales	\$ 21.355
Residuos Sólidos	Gestión y control de la ejecución del Plan de Acción Interno de Residuos Sólidos (valor horas profesional de Recursos Físicos)	Gastos Generales	\$9.679
Otros	Digitalización de documentos para desincentivar la utilización de copias impresas de los mismos	Inversión - Fortalecimiento Institucional-	\$83.520
Energía	Análisis, documentación, ajustes y balanceos del sistema de potencia eléctrica de las instalaciones de la sede administrativa de TRANSMILENIO S.A	Inversión - Fortalecimiento Institucional-	\$25.520
TOTAL INVERSIÓN			\$141.473

Fuente: SIVICOF.

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De acuerdo al anterior cuadro, encontró este ente de control que la mayor inversión se encuentra en la digitalización de documentos para desincentivar la utilización de copias impresas de los mismos para lo cual Transmilenio S.A. a través de la ejecución del Proyecto de Modernización del Sistema de Gestión Documental, desde la vigencia 2009, llevó a cabo la Digitalización de aproximadamente 1.35 millones de folios de la correspondencia diaria y los archivos Central y de Gestión de la empresa, cuyas imágenes se encuentran en línea para su consulta por parte de los funcionarios de la entidad.

De igual forma, se realizó el relanzamiento del Sistema de Gestión Documental-SGD, al interior de la entidad, lo cual incluyó una amplia difusión a través de los canales de comunicación internos, como el correo electrónico, el periódico institucional Notitrans, carteleros internos, así como la elaboración de material gráfico alusivo al SGD y a la importancia de reducir el uso de papel impreso. En el mes de octubre fue oficializado como Mes de la Gestión Documental; durante dicho período se llevaron a cabo dos concursos que fomentaron el mayor uso de la herramienta SGD y la reducción del consumo de fotocopias en la entidad, cuyo nivel general descendió en alrededor del 9%.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4. OTROS RESULTADOS

4.1. ATENCIÓN QUEJAS

En el marco del proceso auditor se presentaron dos derechos de petición, para lo cual se requirió consultar información relacionada con el Sistema de TRANSMILENIO S.A., a los cuales se da respuesta en los siguientes términos:

4.1.1. Derecho de Petición 361 de 2018

“Denuncia del mal servicio de TRANSMILENIO S.A. y de la falta de nuevos vehículos por parte de las empresas privadas que tienen la obligación de hacerlo.”

El 31 de julio de 2002, el Gobierno Nacional, expidió el documento CONPES 3185 en el cual definió el corredor Bogotá Soacha del Sistema Transmilenio, con una longitud aproximada de 5 KMS, perteneciente al corredor central de la Autopista Sur, propiedad de la Nación.

Esta extensión entre Bogotá y Soacha de la troncal NQS del Sistema Transmilenio, cubrirá, prácticamente la totalidad del área urbana de Soacha, al suponer que un usuario promedio de transporte público está dispuesto a caminar 500 metros para ingresar a un sistema de transporte público, colectivo de pasajeros con integración física, operativa y tarifaria.

En febrero de 2003, TRANSMILENIO S.A., adjudicó los Contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte en la operación troncal de la Fase II, donde se incluyó el corredor vial Bogotá Soacha como extensión de la troncal Norte-Quito-Sur-NQS.

En junio de 2004, el Gobierno Nacional apoyado en el convenio de cooperación interinstitucional firmados entre la Nación, el Distrito Capital, el municipio de Soacha y la Gobernación de Cundinamarca para apoyar el desarrollo del proyecto, adjudicó la construcción de la Autopista Bogotá Girardot, que incluyó la infraestructura y las estaciones del municipio de Soacha entre La Despensa y San Mateo a través del Instituto Nacional de Concesiones (Inco), a la firma Concesión Autopista Bogotá-Girardot S.A, obras que fueron entregadas al Distrito capital en Diciembre de 2013.

A partir de julio de 2007, el Ministerio de Transporte estableció que el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá, Transmilenio, entrará en operación hasta el municipio de Soacha, y es necesario adoptar medidas que permitan disminuir el tamaño de la flota de transporte colectivo, para ser retirados los vehículos de transporte público colectivo de pasajeros que prestaban este servicio al Municipio por la Autopista Sur.

Luego de más de 7 años de construcción, las obras relacionadas con la infraestructura del Sistema Transmilenio que comprende las estaciones de León XIII Tierreros y San Mateo fueron entregadas a TRANSMILENIO S.A., y a partir del 27 de diciembre de 2013, fueron puestas en servicio para la operación del Sistema y su área de influencia definida por el Ministerio de Transporte para tal fin.

En los primeros 5 meses de 2018, se observó que la demanda atendida por el Sistema para la extensión de Soacha, es de más de dos millones de validaciones, lo que representa un promedio de 76.000 usuarios hora pico, los cuales son atendidos con la flota programada por el ente gestor.

CUADRO 128
DEMANDA ATENDIDA - SOACHA

ESTACIONES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO
SAN MATEO	1.073.633	1.107.976	1.118.074	1.177.657	1.210.450
Ampliación San Mateo	226.234	270.942	263.840	289.703	296.955
TERREROS	561.818	583.718	593.496	611.794	626.561
LEON XIII	255.640	280737	279482	291157	298401
TOTAL	2.117.325	2.324.681	2.246.972	2.369.965	2.468.259

Fuente. Información suministrada por la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá. D.C

Para los días hábiles (lunes a viernes), se utiliza un promedio de 77 vehículos entre articulados y biarticulados por hora y 24 vehículos, para atender la ruta circular San Mateo. Para el día sábado el tamaño de la flota disminuye a 51 vehículos por hora y 15 vehículos para las rutas circulares por hora y finalmente el día domingo, se atiende la demanda de la zona con 15 vehículos promedio hora programados a lo largo del día.

CUADRO 129
PROMEDIOS DE BUSES HORA

Tipo día	Promedio buses/hora Extensión Soacha - Bogotá	Promedio buses/hora Extensión Circular San Mateo
Hábil	77	24
Sábados	51	15
Festivos	15	No opera

Fuente: Dirección Técnica de BRT-TRANSMILENIO S.A.

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

De acuerdo con los contratos de Operación celebrados para atender el servicio en la extensión Soacha se tiene que el objeto consiste en *“Otorgar en concesión no exclusiva, y conjunta con otros concesionarios la explotación del servicio público de transporte terrestre automotor urbano masivo del Sistema TransMilenio, al CONCESIONARIO, en los términos, bajo las condiciones y con las limitaciones previstas en el presente contrato. Dicha concesión otorgará el permiso de operación al CONCESIONARIO para la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor urbano masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá D.C. y su área de influencia, sobre las troncales del Sistema TransMilenio, y respecto de los grupos de servicios que se originen en las estaciones que conforman o llegaren a conformar el Sistema TransMilenio.”*

Estos Contratos fueron firmados el 12 de febrero de 2003, en ellos se estableció como duración que *“el kilometraje promedio de uso de la flota alcance 850.000 Kilómetros. En todo caso, tendrá una duración máxima de quince (15) años.”* De igual forma, contempló las condiciones generales que deben asumir los concesionarios para la garantizar la prestación del servicio público de transporte en la operación troncal, de las cuales se enuncian las relacionadas con la petición para atender el requerimiento.

Los mencionados contratos se caracterizan por:

- *“Los servicios no serán exclusivos de un operador por lo tanto un mismo vehículo podrá ser asignado en función de la operatividad del Sistema, a diferentes servicios a lo largo del día.*
- *El número de vehículos en operación a lo largo del día variará en función de la demanda, incrementándose en las horas pico (especialmente en la mañana), y disminuyendo durante las horas valle.*
- *La operación es planeada con anticipación y monitoreada de manera continua y permanente por TRANSMILENIO S.A., para verificar los resultados de los servicios operados respecto de las necesidades del servicio observadas”⁴².*

En la cláusula 11 del contrato de concesión, se estableció como derechos de TRANSMILENIO S.A., entre otros los siguientes:

⁴² Contratos de concesión Parte I Título 10 OPERACIÓN DEL SISTEMA.

- *El derecho a realizar la planeación estructural del Sistema TransMilenio.*
- *El derecho a determinar, la planeación de la operación diaria del Sistema y los servicios, de la actividad transportadora que desempeñará el CONCESIONARIO.*
- *El derecho a determinar conforme a la conveniencia del servicio público de transporte masivo de pasajeros bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, los futuros desarrollos de la infraestructura del Sistema TransMilenio.*

Es así que TRANSMILENIO S.A., es el ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, quien realiza la planeación, gestión y control contractual del sistema.

Con relación a la prestación del servicio público de transporte, se acordó que *“la planeación de la operación troncal será adelantada por TRANSMILENIO S.A. y los concesionarios de la operación troncal del Sistema, teniendo en cuenta la demanda total del Sistema y el nivel de servicio que TRANSMILENIO S.A. determine para el mismo, en función de la flota existente y del rango de ocupación de los vehículos.*

En todo caso, el modelo de gestión y planeación de la operación troncal del Sistema TransMilenio se orientará en lo posible, al uso eficiente de la flota, y se desarrollará conforme a lo establecido en el presente contrato.”

La empresa TRANSMILENIO S.A., está obligada a enviar a cada concesionario, un informe de planeación para un período definido que será inferior a seis meses, en el cual se definirán los servicios que debe prestar, las paradas, el tiempo de ciclo, el número de vehículos necesarios, las tablas horarias en donde se indican las horas exactas de salida para cada viaje, la asignación de los autobuses a cada operador y el número de kilómetros por operador. Este informe se entregará con una antelación mínima de diez días hábiles a la entrada en operación del Programa de Servicios de Operación.

El concesionario en coordinación con los demás concesionarios troncales, podrá modificar la distribución de los buses asignados a cada concesionario sugerida por TRANSMILENIO S.A., teniendo en cuenta la totalidad de los autobuses operacionalmente hábiles de todos los concesionarios y la capacidad de cada patio de operación, de tal manera que se mejore la propuesta del ente gestor para el Sistema en general.

Es así que TRANSMILENIO S.A., es quien aprueba los servicios prestados por los concesionarios tanto de operación Troncal como Zonal, al igual que la vinculación de flota hasta donde el contrato de concesión lo permita, lo anterior teniendo en

cuenta que la vinculación de flota nueva afecta directamente el tiempo de duración del mismo lo anterior en cumplimiento de los documentos que hacen parte del contrato como los manuales de operación y de prestación del servicio.

Dada la relevancia del asunto planteado en el derecho de petición y con el fin de verificar las situaciones manifestadas en su escrito, el equipo auditor asignado a la auditoría ante TRANSMILENIO S.A., desarrolló visita administrativa con delegados de la empresa el día cuatro de julio del presente año al sistema troncal, iniciando en la estación San Mateo, quienes señalaron que *“...En las horas de máxima demanda se envían vehículos cada dos minutos”* y que *“...Con base en los datos de programación, los horarios y frecuencias de operación de los servicios están plenamente establecidos para cumplir con los estándares operacionales. En horas pico de la mañana y en las horas pico de la noche, se pone a circular la totalidad de la flota para los diferentes servicios con el objetivo de brindar un servicio de calidad a nuestros usuarios.”*

A los interrogantes planteados por la Contraloría, relacionados con la problemática que se presenta en la extensión Soacha, los delegados de la Empresa afirmaron que: *“...el Sistema Transmilenio comparte la infraestructura vial con el tráfico mixto y esto expone la operación a problemas como semáforos, congestión vehicular, eventos de accidentalidad, obras en la vía, lo cual termina afectando la prestación del servicio y generando desfases entre los ciclos programados y los ciclos reales lo que se traduce en demoras y congestiones para los usuarios”*.

Aunado a lo anterior, señalaron que *“Existen varias limitantes, dentro de las cuales se encuentra la disponibilidad de buses, actualmente el sistema cuenta con 1912 buses troncales entre articulados, biarticulados y duales, los cuales son asignados de acuerdo con la demanda de cada una de las rutas.”*

Frente al estado actual de la flota, expresaron que *“...con el fin de mejorar las condiciones de ocupación de la flota, se van a vincular durante el segundo semestre de 2018, 48 buses biarticulados. De igual forma se va a realizar la Renovación de Flota fase I y II del Sistema TransMilenio.”*

Para lograr llevar a cabo la mencionada vinculación con el fin de renovar la flota los delegados informaron que *“... TRANSMILENIO S.A., publicó el 29 de mayo de 2018 en la plataforma SECOP II los pliegos de la licitación pública TMSA-LP-001 de 2018 que tiene por objeto Seleccionar la(s) Propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de hasta seis (6) Contratos de Concesión, cuyo objeto será “la financiación, compra y entrega del uso de la Flota al Sistema TransMilenio para la entrega del uso y control de la misma al Operador.”*

...Con estos...se pretende adjudicar los contratos de concesión para la provisión, mantenimiento y operación de la nueva flota de las fases I y II del Sistema TransMilenio. Esto permitirá la llegada de aproximadamente 1.400 buses, que corresponden a un 67% de buses biarticulados y el 33% restante de articulados que permitirá mejorar la calidad del servicio a los usuarios.”

Con base a lo anterior, se espera dar respuesta satisfactoria a la denuncia del peticionario.

4.1.2. Derecho de Petición 88 de 2018, Evaluación del Contrato 363 de 2016

El 19 de enero de 2018, mediante radicado 1-2018-01097 se presentó en el Centro de Atención al Ciudadano de la Contraloría de Bogotá un derecho de petición incluido en el Reporte diario de noticias del Concejo de Bogotá de enero 19 de 2018, respecto de la solicitud del Honorable Concejal Jorge Durán Silva a los organismos de control para investigar el Contrato 363 de 2016 que suscribió TRANSMILENIO S.A., con una firma consultora para manejar tarifas.

El 22 de enero de 2018, a través de memorando interno con radicado 3-2018-01594, especificándose como asunto el DPC 88-18, la Directora de Apoyo al Despacho solicitó a la Directora del Sector Movilidad, se proyecte respuesta para atender la Petición invocada por el Honorable Concejal Jorge Duran Silva, en la cual solicitó se investigue el Contrato 363-2016.

En atención a la anterior solicitud, el Contrato de Consultoría No. 363 de 2016 fue incluido dentro de la muestra contractual para ser evaluada dentro de la presente Auditoría de Regularidad a TRANSMILENIO S.A., a continuación, se presentan los resultados de la evaluación.

En los Estudios Previos se precisó que la consultoría que se pretende contratar tiene por objeto *determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.*

En el Numeral 3. *DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER* de los mencionados Estudios Previos, se aclaró, entre otros aspectos, lo siguiente:

- En los contratos de concesión, derivados de la licitación pública TMSA-LP-004 de 2009 del Sistema Integrado de Transporte Público- SITP, donde se adjudicaron 13 zonas para la prestación del servicio de transporte público, establecieron que se debe realizar una revisión de las tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, tanto para la operación troncal como zonal, en el cuarto año de la etapa de operación, de tal forma que las cifras revisadas se establezcan y estén vigentes a partir del décimo día calendario del mes en que se cumpla el cuarto año de inicio de operación de la primera zona.

- Se requiere revisar la tarifa de remuneración por vehículo, la tarifa de remuneración por kilómetro, y de sus respectivas canastas de costos. La revisión aplica a la flota troncal y zonal de la Fase III, por tecnología y por tipología.
- Las nuevas tarifas son las que regirán para la remuneración de los concesionarios de la Fase III, conforme a la metodología plasmada en los contratos de concesión objeto de la Licitación Pública TMSA-LP-004-2009.

El 13 de diciembre de 2016, se suscribió el Contrato 363 de 2016 entre el Director Administrativo de TRANSMILENIO S.A., y la representante legal de PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S.

En la cláusula primera del mencionado contrato se determinó como objeto el siguiente: *“El contratista se compromete a determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte SITP.”*

De otra parte, en el párrafo segundo del objeto, respecto del *Alcance del Objeto*, se estableció que el contrato pretende lo siguiente:

- Determinar la tarifa de remuneración por vehículo, la tarifa de remuneración por kilómetro y sus respectivas canastas de costos, de acuerdo con lo convenido en los contratos de concesión, que aplican a partir del cuarto año de concesión.
- Revisar la tarifa de remuneración por vehículo, la tarifa de remuneración por kilómetro y sus respectivas canastas de costos, de la flota troncal y zonal, que actualmente se remuneran a los concesionarios, con el fin de determinar si hay lugar a un ajuste de dichas tarifas.

En la Cláusula Segunda se estableció, que las obligaciones del contratista y especificaciones técnicas, son las indicadas en los pliegos de condiciones, los anexos, formularios, sus adendas, los estudios previos y demás documentos que componen el proceso de selección.

Igualmente, en la cláusula cuarta, se determinó como obligaciones de TRANSMILENIO S.A., entre otras, la siguiente: *Entregar de manera oportuna al Contratista la información requerida para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones.*

De otra parte, en la cláusula sexta, se estableció que los pagos se realizarían una vez el contratista entregue a satisfacción los productos de consultoría. En el

siguiente cuadro se especifica el porcentaje de pago para cada uno de los productos a entregar:

CUADRO 130
PORCENTAJE DE PAGO SEGÚN PRODUCTOS

PRODUCTO:	PORCENTAJE DE PAGO:
Producto1. Plan de trabajo, cronograma, metodología y cumplimiento de observaciones generales para el inicio del contrato.	10% como pago anticipado una vez entregado el Producto 1.
Producto 2. Informe de avance.	40%
Producto3. Informe Final.	50%

Fuente: Expediente contractual

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

En su Parágrafo Primero se determinó que, para realizar el pago, los productos deberían estar debidamente revisados y aprobados por el supervisor del contrato, acompañados de la presentación de los informes y facturas con los respectivos soportes del periodo facturado.

El plazo se estableció en cuatro (4) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio entre el supervisor y el Contratista.

En relación con el Control y vigilancia, se estableció que la supervisión será ejercida de manera conjunta por el Subgerente Económico, el Director Técnico de BRT y el Director Técnico de Buses de TRANSMILENIO S.A., quienes deberán certificar el cumplimiento del Contratista.

Igualmente, la Cláusula Décima Séptima sobre Suspensión del Contrato, determinó que el plazo podría suspenderse por los siguientes eventos: 1. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito. 2. Por mutuo acuerdo, siempre que de ello no se deriven mayores costos para TRANSMILENIO S.A., ni se causen otros perjuicios.

En la Cláusula Vigésima Octava, se estableció que los siguientes documentos forman parte integrante del contrato: El estudio técnico y económico, Análisis jurídico, Pliego de condiciones, anexos y demás documentos previos, Propuesta del Contratista.

El 20 de diciembre de 2016, se suscribió el Acta de Inicio del Contrato No. 363 de 2016 entre la representante legal de PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S. y los supervisores del contrato.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 17 de febrero de 2017, se suscribió el Acta de Suspensión del mencionado contrato, debido a la dificultad de la firma contratista en la consecución de la información solicitada a los concesionarios y la falta de la totalidad de cotizaciones solicitada a proveedores. Como consecuencia, no fue posible para el Consultor determinar una tarifa preliminar para los nuevos vehículos, ni tampoco hacer la comparación de la tarifa actual, teniendo en cuenta que no se cuenta con la totalidad de los insumos que determinan la canasta de costos. Por lo anterior, la fecha de reinicio es el 17 de marzo de 2017 y la nueva fecha de terminación es el 19 de mayo de 2017.

4.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., pese a conocer del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, respectivamente, los incluye en los Estudios Previos, en el Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos Abierto No. 07 de 2016 y en el respectivo Contrato de consultoría 363 de 2016 para establecer los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de los concesionarios de la Fase III del SITP.

El 8 de marzo de 2013, mediante Resolución No. 1938 la Superintendencia de Puertos y de Transporte, tomó la medida de sometimiento a control sobre COOBUS S.A.S. Igualmente, el 30 de abril de 2013, esta Superintendencia emitió la Resolución No. 4677, en la cual sometió a control a la sociedad EGOBUS S.A.S.

El 18 de septiembre de 2013, a través de radicado 2013EE15355, TRANSMILENIO S.A., inició el procedimiento para establecer el presunto incumplimiento total del contrato de concesión No. 005 de 2010 suscrito con COOBUS S.A.S. De igual forma, el 19 de noviembre de 2013 mediante radicado 2013EE15561, la Empresa emprendió el proceso de incumplimiento total del Contrato 012 de 2010 suscrito con Egobus S.A.S.

El 19 de febrero de 2014, a través de radicado 2014EE2731, TRANSMILENIO S.A., remitió a Egobus S.A.S. las observaciones sobre el plan de implementación y le reitera la presentación de las garantías contractuales estipuladas.

El 15 de marzo de 2014, con radicado TMSA 07500, Egobus S.A.S., solicitó pide al ente gestor la suspensión del contrato de concesión No. 12, teniendo en cuenta la imposibilidad de renovar las pólizas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El 9 de junio de 2014, mediante radicado 2014EE10714, la Empresa TRANSMILENIO S.A., radicó solicitud de intervención a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que interviniera las sociedades Coobus y Egobus. En esta solicitud se informó que Egobus desde el 9 de mayo de 2014, no prestaba el servicio de transporte.

En los informes de supervisión de septiembre, octubre y noviembre de 2014, se reporta que COOBUS S.A.S. no entregó las garantías estipuladas en el contrato de concesión. En noviembre de 2014, el aludido concesionario no había entregado a la Empresa, la renovación o sustitución de la Garantía Única de Cumplimiento del Contrato de Concesión No. 005 de 2010. En los mencionados informes de supervisión se advierte que COOBUS S.A.S. cesó su operación el 10 de julio de 2014.

En los Estudios Previos del Concurso de Méritos Abierto No. 07 de 2016, se previó como objeto a contratar el siguiente: *La presente consultoría tiene por objeto contratar la prestación de servicios de consultoría para determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.*

Así mismo, en el Numeral 5 “DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES” de los Estudios Previos se estableció que para determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo, por kilómetro y sus respectivas canastas de costos, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP, se debe determinar la tarifa de remuneración por vehículo, la tarifa de remuneración por kilómetro, de acuerdo con lo estipulado en los contratos de concesión, que aplican a partir del cuarto año de concesión.

Igualmente, en el Numeral 6.2 se precisó que la revisión de tarifas de remuneración por vehículo, por kilómetro y sus respectivas canastas de costos, de la flota troncal y zonal, que actualmente se remuneran, el consultor deberá realizar lo siguiente: *“examinar las tarifas de remuneración por vehículo, las tarifas de remuneración por kilómetro y sus respectivas canastas de costos, que actualmente se remuneran a los concesionarios, con el fin de determinar si hay lugar a un ajuste de dichas tarifas.”*

De otra parte, en el Pliego de Condiciones Definitivo, su Anexo 1, relativo al Anexo Técnico, en la “DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER”, se explica que, con la firma de los contratos de concesión, procedentes de la Licitación Pública TMSA-LP-004 de 2009 del SITP, se adjudicaron 13 zonas para la explotación preferencial y no exclusiva de la prestación del servicio de

transporte público de pasajeros en el esquema del SITP en la ciudad de Bogotá D.C., a saber:

CUADRO 131

RELACIÓN DE ZONAS Y CONCESIONARIO

No	CONCESIONARIO	ZONAS
1	COOBUS	Fontibón
2	EGOBUS	Perdomo y Suba Centro
3	CONSORCIO EXPRESS	Usaquén y San Cristóbal
4	ESTE ES MI BUS	Tintal y Calle 80
5	MASIVO CAPITAL	Kennedy y Suba Oriental
6	ETIB	Bosa
7	SUMA	Ciudad Bolívar
8	TRANZIT	Usme
9	GMOVIL	Engativá

Fuente: Expediente contractual

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

A continuación, se expone que estos contratos determinan que se debe revisar las tarifas de remuneración por vehículo (TMVT / TMVZ) y por kilómetro (TMKT / TKMZ), tanto para la operación troncal como zonal, en el cuarto año de la etapa de operación, a efecto que las cifras revisadas se fijen y estén vigentes a partir del décimo (10) día calendario del mes en que se cumpla el cuarto año de inicio de operación de la primera zona. Se concluye que es necesario contratar una consultoría especializada que realice la revisión de la tarifa de remuneración por vehículo, de la tarifa de remuneración por kilómetro y de sus respectivas canastas de costos.

Pese a lo anterior, no se evidenció que en la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, se haya aclarado que los concesionarios Coobus y Egobus, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo respectivamente, presentaron cesación de operaciones e incumplimiento total de sus contratos de concesión.

Igualmente, en la metodología del anexo técnico aludido, se aclara que, para la revisión de tarifas de remuneración por vehículo, por kilómetro y sus respectivas canastas de costos, de la flota troncal y zonal, que aplican a partir del cuarto año de concesión, se debe tener en cuenta lo siguiente:

El consultor debe revisar los elementos que componen la canasta de costos actual y proponer los que debe contener la nueva, para la flota troncal y zonal por tipología y tecnología, para cada una de las zonas del sistema, de acuerdo con la metodología establecida en los contratos de concesión, objeto de la licitación pública TMSA-LP-004-2009.

El 13 de diciembre de 2016, suscribió el Contrato 363 de 2016. En la Cláusula Primera, se estableció como objeto el siguiente: *El contratista se compromete a determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.* Igualmente, en su Parágrafo Primero se precisa que hace parte integral del contrato, los estudios previos, los pliegos de condiciones del Concurso de Méritos Abierto No. 07 de 2016 y la propuesta del contratista.

Por lo expuesto anteriormente, la Empresa pese a saber del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, a los cuales se les confirió la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, respectivamente, no lo advierte en los Estudios Previos, en el Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos Abierto No. 07 de 2016 y en el respectivo Contrato de consultoría 363 de 2016 para establecer los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de los concesionarios de la Fase III del SITP.

Se evidencia que no se definió con precisión las características de los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato de consultoría, con los riesgos de incluir condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, derivado de información incompleta y desactualizada, de una parte, y que se hayan determinado una descripción de la necesidad que se procura satisfacer, que provoquen error a los proponentes y contratistas.

Lo anterior transgrede los literales c, d y e del numeral 5 del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y los literales b, c, d y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no desvirtúa el que TRANSMILENIO S.A., pese a conocer del incumplimiento total y de la cesación de operaciones de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, a los cuales se les otorgó la concesión de las zonas de Fontibón, Suba Centro y Perdomo, respectivamente, los incluye en los Estudios Previos, en el Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos Abierto No. 07 de 2016 y en el respectivo Contrato de consultoría 363 de 2016 para establecer los

costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de los concesionarios de la Fase III del SITP.

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

4.1.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se cumplió con el plazo dispuesto en los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte dentro del esquema del SITP, en relación con el establecimiento y vigencias de las tarifas revisadas de la remuneración por vehículo y por kilómetro, tanto para la operación troncal como zonal.

En los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del Esquema del SITP, se estipuló en la cláusula 64 “VALOR DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DEL CONCESIONARIO”, Parágrafo 1, que se debe adelantar una revisión de las tarifas de remuneración por vehículo, por kilómetro, y los porcentajes de ponderación de las fórmulas de ajuste de remuneración por kilómetro por tipología de vehículo, que reflejan el peso en el costo total cubierto por la remuneración por kilómetro de los insumos de operación: combustibles, neumáticos, lubricantes, mantenimiento, costos fijos y salarios, respectivamente tanto para la operación troncal como zonal, en el cuarto año de la etapa de operación, de tal forma que las cifras revisadas se determinen y estén vigentes a partir del décimo día calendario del mes en que se cumpla el cuarto año de inicio de operación de la primera zona.

En la aludida cláusula 64, se precisa que el ente gestor adelantará el proceso de revisión de factores de remuneración y canasta de costos con por lo menos tres meses de antelación, de tal forma que las cifras revisadas se fijen y sean vigentes a partir del décimo día calendario del mes en que se cumpla el cuarto año, contado a partir de la fecha en la cual se fijaron los valores de la última revisión (para el caso de la primera revisión, de la fecha de inicio de operación de la primera zona que comience a operar).

Así mismo, se aclara en la cláusula 64, que la revisión de costos y tarifas de remuneración de operadores que, se verifique en el momento “t”, será válida



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

únicamente para los vehículos que se integren en fechas posteriores al momento de revisión “t” y antes de la siguiente revisión “t+1”. La operación de los vehículos que se hayan vinculado con anterioridad a “t” seguirá siendo remunerada con las fórmulas y coeficientes primeramente pactados en el contrato, o los calculados en la revisión que les corresponda, ajustados según la fórmula de ajuste regular.

Teniendo en cuenta que la fecha de inicio de operación de la primera zona fue el 10 de octubre de 2012, por lo cual el cuarto año de operación se cumplió el 10 de octubre de 2016.

En los Estudios y Documentos Previos, se determinó como objeto a contratar el siguiente: *“La presente consultoría tiene por objeto contratar la prestación de servicios de consultoría para determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.”*, el Numeral 5.1. se refiere al plazo total de ejecución del contrato, que es de cuatro meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio entre el contratista y el supervisor del contrato.

El 10 de agosto de 2016 se ordenó la apertura formal del Concurso de Méritos Abierto (PTS) No. 002 de 2016 a través de Resolución 480.

Mediante Resolución No. 508 del 2 de septiembre de 2016, en el Artículo 1º, se declaró desierto el Concurso de Méritos Abierto (PTS) No. 002 de 2016, al no cumplir el único proponente CONSULTORÍAS, INVERSIONES Y PROYECTOS S.A.S. -CIP-S.A.S., con lo requerido en el pliego de condiciones.

Posteriormente, el 25 de octubre de 2016, se publicó en el SECOP, el Aviso de Convocatoria del Concurso de Méritos Abierto (PTS) N° 07 de 2016, cuyo objeto es *“Determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.”* En el siguiente cuadro se presenta el cronograma del concurso determinado en el Aviso de Convocatoria:

CUADRO 132

CRONOGRAMA DEL CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO (PTS) N° 07 DE 2016

CRONOGRAMA DEL PROCESO ACTIVIDAD	FECHA		LUGAR
DESDE	HASTA		
Publicación del proyecto de pliego de condiciones	25/10/2016	01/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Presentación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones	25/10/2016	01/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Contestación a las observaciones del proyecto de pliego de	26/10/2016	03/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co

347

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

CRONOGRAMA DEL PROCESO ACTIVIDAD	FECHA		LUGAR
DESDE	HASTA		
condiciones			
Publicación del aviso de convocatoria	25/10/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Publicación de los estudios previos	25/10/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Publicación del acto administrativo que ordena la apertura	03/11/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Apertura del proceso y publicación del pliego de condiciones definitivo	03/11/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Plazo máximo para presentar observaciones al pliego de condiciones definitivo	03/11/2016	09/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Plazo máximo para contestar observaciones a los pliegos de condiciones definitivos	04/11/2016	11/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Audiencia de aclaración del pliego de condiciones	09/11/2016 a las 10:00 Am		Sede administrativa de TRANSMILENIO S.A., Avenida El Dorado No 66 -63 de Bogotá D.C.
Iniciación del plazo para presentar ofertas	03/11/2016		Sede administrativa de TRANSMILENIO S.A., Avenida El Dorado No 66 -63 de Bogotá D.C.
Fecha máxima para expedir adendas	10/11/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Cierre del Concurso de Méritos	15/11/2016 a las 9:00 am		TRANSMILENIO S.A., Avenida El Dorado No 66 – 63 de Bogotá D.C. Lugar de entrega: Oficina de Correspondencia de TRANSMILENIO S.A.
Verificación de los requisitos de cumplimiento y evaluación de las propuestas técnicas	15/11/2016	18/11/2016	TRANSMILENIO S.A. Avenida El Dorado No 66 – 63 de Bogotá D.C.
Publicación del informe de evaluación de los requisitos de cumplimiento y las propuestas técnicas	21/11/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Traslado del informe de evaluación de los requisitos de cumplimiento y las propuestas técnicas. (termino para subsanar requisitos habilitantes y presentar observaciones)	22/11/2016	24/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Publicación de todas las observaciones presentadas en traslado	25/11/2015		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Presentación de replicas	25/11/2016	28/11/2016	www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co
Publicación del informe de evaluación definitivo, respuestas a las observaciones. Las réplicas no revivirán términos de traslado, si la	30/11/2016		www.contratos.gov.co www.contratacionbogota.gov.co

CRONOGRAMA DEL PROCESO ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR
DESDE	HASTA	
administración lo considera pertinente serán contestada como derecho de petición (15 días)		
Audiencia de apertura del sobre de la propuesta económica	01/12/2016 a las 9:00 am	TRANSMILENIO S.A., Avenida El Dorado No 66 – 63 de Bogotá D.C.
Suscripción del contrato	05/12/2016 a las 4:00 Pm	TRANSMILENIO S.A., Avenida El Dorado No 66 – 63 de Bogotá D.C.
Perfeccionamiento y legalización del contrato (allegar pólizas)	07/12/2016 a las 4:00Pm	TRANSMILENIO S.A., Avenida El Dorado No 66 – 63 de Bogotá D.C.

Fuente: Aviso de Convocatoria del Concurso de Méritos Abierto (PTS) No. 07 de 2016
Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá, D.C

Teniendo en cuenta que sólo hasta el 3 de noviembre de 2016, se ordenó la apertura formal del Concurso de Méritos Abierto (PTS) No. 007 de 2016, se evidencia que se incumplió el plazo señalado en la Cláusula 64 de los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte, dentro del esquema del SITP para el establecimiento y vigencias de las tarifas revisadas de la remuneración por vehículo y por kilómetro, tanto para la operación troncal como zonal.

El 5 de diciembre de 2016, se expidió la Adenda No. 02, en la cual se modifica el Numeral 3.1. *“CRONOGRAMA DEL PROCESO”* del pliego de condiciones definitivo, correspondiente al concurso de méritos abierto (PTS) No. 007 de 2016, en relación con la actividad de la Audiencia de apertura del sobre de la propuesta económica el 6 de diciembre de 2016 a las 2:30 p.m.

El 9 de diciembre de 2016, TRANSMILENIO S.A., expidió la Resolución No. 935, por la cual se adjudicó el Concurso de Méritos Abierto (PTS) No. 007 de 2016 cuyo objeto es *“Determinar los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la Fase III del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.”*

El 13 de diciembre de 2016, se suscribe el Contrato 363 de 2016.

El 23 de junio de 2017, a través de radicado No. 17626 el representante legal de PROFIT BANCA DE INVERSIÓN, remite a la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A., el Producto 3 que corresponde al Informe Final. Se advierte que, de existir alguna inquietud por parte de la Empresa, quedará el Consultor atento para resolverla.

De otra parte, el 10 de octubre de 2017, mediante de radicado No. 28432 el Director del Proyecto de PROFIT BANCA DE INVERSIÓN, remite a los supervisores de TRANSMILENIO S.A., el Informe Final. Se señala que se da



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

respuesta a las observaciones realizadas por la Empresa, recibidas el 20 y 27 de septiembre, al producto final de la consultoría. A 10 de octubre de 2017, había pasado un año desde que se estableció y entraron en vigencia las tarifas revisadas de la remuneración por vehículo y por kilómetro, tanto para la operación troncal como zonal, según lo dispuesto por la Cláusula 64 de los contratos de concesión.

De igual forma, entre el 18 de enero y el 8 de febrero de 2017, la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A., le informa a los concesionarios de la Fase III del SITP que queda cumplida la Cláusula 64 de los contratos de concesión.

En conclusión, se incumple la Cláusula 64 de los contratos de concesión para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo dentro del esquema del SITP suscritos en el año 2010.

Lo anterior transgrede los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los literales b, e y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no desvirtúa el que TRANSMILENIO S.A., no cumplió con el plazo dispuesto en los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte dentro del esquema del SITP, en relación con el establecimiento y vigencias de las tarifas revisadas de la remuneración por vehículo y por kilómetro, tanto para la operación troncal como zonal.

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

4.1.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en ejecución del Contrato 363 de 2016 por falta de una efectiva planeación y una diligente y oportuna gestión de TRANSMILENIO S.A., se suspendió el contrato en 65 días calendario.

Durante la ejecución del Contrato 363 de 2016, se suscribieron tres actas de suspensión, por un total de 65 días calendario, quedando como nueva fecha de terminación el 23 de junio de 2017.

Las dos primeras actas de suspensión que suman un total de 45 días calendario de suspensión, presentan como principal causa de éstas, la dificultad de la firma contratista en la consecución de la información solicitada a los operadores. Igualmente, en la tercera acta de suspensión suscrita el 2 de junio de 2017, se precisó que la causa es la demora en el envío de algunas cotizaciones de buses híbridos.

A pesar de lo anterior, el Equipo Auditor de la Contraloría revisó algunas actas de reunión relativas a la consecución de información de los concesionarios del sistema. A continuación, se describe el resultado de la revisión efectuada.

El 22 de diciembre de 2016, en el Numeral 1 Remuneración buses híbridos del Acta de Reunión de 22 de diciembre de 2016., entre otros aspectos, se precisó:

*“Se informó sobre la tipología de buses híbridos (eléctricos-diesel) en el sistema, ya se cuenta con una remuneración en la tarifa por vehículo (efectuado según soportes y valores de mercado), así como que se encuentra pendiente la evaluación la tarifa de kilómetro, **la cual se hará en conjunto con las empresas concesionarias del sistema**, basados en pruebas de campo en varias zonas (pendiente y plano), **información de la empresa concesionario**, información del proveedor del vehículo así como estudios sobre dichos vehículos.”*

*“**Durante el proceso de consultoría, TRANSMILENIO S.A. servirá como intermediario para requerimientos de información y pruebas entre PROFIT y las empresas concesionarias del sistema.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

En el Numeral 3 *Compromisos Pactados*, de la mencionada Acta, se acordó, entre otros aspectos, la *“Entrega de Información de tarifas y remuneración.”*

Así mismo, en el Acta de Reunión del 17 de enero de 2016, en el Numeral 3 *Revisión inicial de la información a solicitar*, se precisó lo siguiente: *“TRANSMILENIO S.A., servirá de enlace entre los Concesionarios y la Firma Consultora para la consecución de la información, también se indicó que en las*

visitas y pruebas de campo TRANSMILENIO S.A., hará acompañamiento para facilitar la entrega de información y atención por parte de los concesionarios.”

Igualmente, en el Acta de Reunión de 19 de enero de 2016, en el Numeral 3.1 *Cronograma*, se definió un cronograma tentativo de desarrollo del proyecto hasta el 20 de febrero. Para la semana del 23 al 27 de enero de 2017, se determinó como actividad la entrega de información por parte de los concesionarios del SITP. Igualmente, en su Numeral 3 *Compromisos Pactados*, se acordó el siguiente: *“Envío comunicaciones a los concesionarios.* Se determinó como responsable a TRANSMILENIO S.A.

De otra parte, en el Acta de Reunión de 3 de febrero de 2017, en el Numeral 5 *Eficacia de la Reunión*, en *Compromisos pactados según Acta Anterior*, en el relativo a *“Compromisos resueltos de los pactados en el Acta Anterior”*, no se señala el pactado en el acta anterior, es decir, la del 19 de enero de 2016 respecto al *“Envío comunicaciones a los concesionarios*, donde se acordó como responsable de la actividad a TRANSMILENIO S.A., y en consecuencia, no se indica el porcentaje de eficacia de la reunión.

Por lo anterior, se evidencia que, en ejecución del Contrato 363 de 2016, por falta de una efectiva planeación y una diligente y oportuna gestión de TRANSMILENIO S.A., fue necesario suspender el contrato en 65 días calendario. Lo anterior causó que la fecha inicial de terminación correspondiente al 19 de abril de 2017, no se haya cumplido, toda vez que la fecha final fue el 23 de junio de 2017, lo cual implica un desfase del 54,2% respecto del plazo.

Lo anterior transgrede los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los literales b, e y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, La respuesta no justifica el que en ejecución del Contrato 363 de 2016 por falta de una efectiva planeación y una diligente y oportuna gestión de TRANSMILENIO S.A., se suspendió el contrato en 65 días calendario.



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

4.1.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a haberse ejecutado el Contrato 363 de 2016, no se determinó el precio de referencia de los vehículos de tipologías Microbús, Buseteta y Busetón, información necesaria para precisar el ajuste de las tarifas de remuneración.

El 20 de marzo de 2017, el Equipo Auditor solicita a la Empresa, se informe si los costos y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro, de la flota troncal y zonal de la fase III, del SITP determinados por PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S. fueron utilizados efectivamente por la Empresa.

El 22 de marzo, TRANSMILENIO S.A., responde a este Ente de Control que de los resultados y recomendaciones entregados por PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S., la Empresa encontró necesario examinar cinco de los componentes de costos: Precio de vehículos microbús, buseta y busetón, IVA de los vehículos Euro V, Servicios de estación, combustible y salario conductores. Lo anterior en razón a situaciones coyunturales del mercado, por lo cual la información obtenida no era concluyente para establecer un precio de referencia que se pudiera emplear al cálculo de las tarifas. Se aclaró que se presentaron, entre otras, las siguientes situaciones:

- Ausencia de precios de mercado: Sucedió en el caso de la tipología Microbús, puesto que actualmente no se producen microbuses con nivel de emisión Euro V, únicamente se producen con nivel de emisión Euro IV.
- No se obtuvieron las 3 cotizaciones de mercado, debido a que algunos fabricantes no enviaron cotizaciones, a pesar de haberseles solicitado en varias oportunidades.
- Algunas cotizaciones de mercado reflejaban el precio particular de un stock en descuento. Este fue el caso de la tipología Busetón, donde los fabricantes contaban con un stock limitado de vehículos modelo 2014 en promoción.

De igual forma, explica que, ante la imposibilidad de establecer un precio apropiado de referencia de estos vehículos, la Empresa estudiará durante el 2018 nuevamente este mercado.

Por lo anterior, no se determinó por parte del Consultor el precio de referencia de los vehículos de tipologías microbús, buseta y busetón, pese a haberse ejecutado el Contrato 363 de 2016, información necesaria para precisar el ajuste de las tarifas de remuneración.

Lo anterior transgrede los literales b, e y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta no contradice el que pese a haberse ejecutado el Contrato 363 de 2016, no se estableció el precio de referencia de los vehículos de tipologías microbús, buseta y busetón, información necesaria para precisar el ajuste de las tarifas de remuneración.

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

4.1.2.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suscribe el certificado de cumplimiento del Contrato 363 de 2016, sin que el contratista PROFIT BANCA DE INVERSIÓN hubiera entregado a satisfacción el Producto 3 correspondiente al Informe Final.

El 19 de septiembre de 2017, a través de oficio con radicado 25824 el representante legal de la firma contratista remite la Factura 3 correspondiente al 50% del valor del contrato de consultoría 363 de 2016. En éste se adjunta la Factura de Venta No. 100 de 18 de septiembre de 2017, por valor total de \$221.999.550

Pese a lo anterior, en esta misma fecha, el 19 de septiembre de 2017, mediante comunicación 2017EE15094 los supervisores del contrato 363 de 2016, le solicitan al Director de Proyecto de PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S., recuerda que de conformidad a la reunión del 11 de septiembre de 2017, donde se plantearon observaciones a la revisión de las nuevas tarifas de vehículo y de kilómetro, con su respectiva canasta de costos, se solicita revisar y/o aclarar la metodología de cálculos de los siguientes ítems:

- Costo arrendamiento de patios por tipología.
- Costo de lavado diario de los vehículos.
- Valor salario conductores tipología zonal.

El 25 de septiembre de 2017 se diligencia por parte de los supervisores del Contrato 363 de 2016, el Certificado de Cumplimiento mencionado en el memorando 2017IE9363. En éste se certifica lo siguiente: *“El contratista cumplió a satisfacción con las obligaciones establecidas en el contrato...”*

Sin embargo, el 26 de septiembre de 2017, a través de oficio con radicado 2017EE15538 los supervisores del aludido contrato solicitan a PROFIT BANCA DE INVERSIÓN S.A.S., revisar y/o aclarar la metodología de cálculo del Índice de conductores de Bus (ICB) troncal y zonal. Se advierte que el valor promedio calculado genera una distorsión que lleva a que las tarifas kilómetro para las tipologías troncales cuyo ICB está por debajo del promedio del ICB, sean más altas; por el contrario, las tarifas kilómetro para las tipologías zonales cuyo ICB es superior al promedio, sean más bajas. Por lo anterior se solicitó al consultor revisar el ICB troncal y zonal.

El 27 de septiembre de 2017, mediante memorando 2017IE9363 la Subgerente Económica envía a la Subgerente Jurídica, a efecto que se incluya en la carpeta del contrato 363 de 2016, los siguientes documentos: Copia del Certificado de Cumplimiento, Copia Factura, Pago aportes parafiscales, Informe No. 3.

Por lo expuesto anteriormente, este Equipo Auditor evidencia que el 25 de septiembre de 2017, cuando se expide por parte de los supervisores del Contrato 363 de 2016 el Certificado de Cumplimiento, todavía estaban pendientes por aclarar temas importantes de la consultoría y todavía no había efectuado todas las correcciones a las observaciones efectuadas por los supervisores del contrato.

De hecho, el 10 de octubre de 2017, mediante comunicación con radicado No. 28432, el Director del Proyecto de la firma consultora, responde las dos (2) anteriores solicitudes de aclaración en relación a la revisión de las tarifas de vehículo y kilómetro. Así mismo, se informa que, de conformidad al argumento de la Empresa, se revisó y ajustó el Índice de Conductores por Bus ICB para componente troncal en 2,08 conductores por bus y 2,53 para vehículos del componente zonal. Por último, se precisa que se procederá a realizar los cambios en el producto final. Se anexan dos (2) carpetas de 308 folios relativas al Informe Final.

Lo anterior transgrede los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los literales b, e y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la respuesta acepta lo evidenciado por este Ente de Control respecto que cuando se suscribe el certificado de cumplimiento del Contrato 363 de 2016, el contratista PROFIT BANCA DE INVERSIÓN no había entregado a satisfacción el Producto 3 correspondiente al Informe Final.

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

4.1.2.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la gestión administrativa por parte de los supervisores del Contrato 363 de 2016, éstos incurrieron en incumplimientos en relación con normas vigentes.

A continuación, se presentan los incumplimientos respecto de normas vigentes, incurridos por los supervisores del Contrato 363 de 2016, evidenciados por la Contraloría de Bogotá:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- a) La versión entregada a la Empresa del Informe Final al terminarse el plazo del Contrato 363 de 2016, el 23 de junio de 2017, requirió tres (3) meses y medio adicionales para que el Consultor atendiera todas las observaciones y requerimientos formulados por TRANSMILENIO S.A.

El 23 de junio de 2017, mediante comunicación No. 17626 el representante legal de PROFIT BANCA DE INVERSIÓN, le remite a la Subgerencia Económica de la Empresa el Producto 3 correspondiente al Informe Final.

Entre el 23 de junio y el 16 de agosto de 2017, en distintas reuniones y vía correo electrónico, la Dirección Técnica de BRT, Dirección Técnica de Buses y Subgerencia Económica de la Empresa presentan al Consultor observaciones y requerimientos de ajuste al Informe Final. Igualmente, el 31 de julio de 2017, mediante oficio 2017EE12036, TRANSMILENIO S.A., formula observaciones al Informe Final.

El 10 de octubre, a través de oficio No. 28432, PROFIT BANCA DE INVERSIÓN le presenta a los tres (3) supervisores del Contrato 363 de 2016, la respuesta a las observaciones y requerimientos formulados por la Empresa al producto Final de la consultoría.

Por lo anterior, se requirió tres meses y medio adicionales para que el Consultor atendiera todas las observaciones y requerimientos formulados por TRANSMILENIO S.A., a la versión entregada a la Empresa del Informe Final, una vez concluido el plazo del Contrato 363 de 2016, el 23 de junio de 2017, apreciándose que el plazo de cuatro(4) meses y los 65 días de suspensión del contrato de consultoría no fue suficiente para que se hubiera entregado oportunamente el Informe Final, lo cual refleja que la gestión de la Empresa adoleció de falta de planeación y de efectivo control y seguimiento en desarrollo de la supervisión del aludido contrato.

Se infringe el Manual de Supervisión e Interventoría, Código M-SJ-002, Versión 2 de noviembre 24 de 2014, Numeral 4.3. *Objeto de la Interventoría y la Supervisión*. Además de los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los literales b, e y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, ésta no desvirtúa el que la versión entregada a la Empresa del Informe Final al terminarse el plazo del Contrato 363 de 2016, el 23 de junio de 2017, requirió tres (3) meses y medio adicionales para que el Consultor atendiera todas las observaciones.

- b) Después de cuatro meses de haberse entregado por parte de los supervisores del Contrato 363 de 2016 a las subgerencias General, Jurídica y Técnica y de Servicios, las tarifas según la primera revisión de factores de remuneración y canasta de costos señalada en la Cláusula 64, Parágrafo Primero, de los contratos de concesión, nuevamente se envía otra versión de éstas.

El 20 de diciembre de 2017, mediante memorando 2017IE13042 a las subgerencias General, Jurídica y Técnica y de Servicios, de los supervisores del Contrato 363 de 2016, se informa que se presenta la primera revisión de factores de remuneración y canasta de costos señalada en la Cláusula 64, Parágrafo Primero, de los contratos de concesión. Igualmente, se aclara que estos resultados sustituyen los comunicados el 17 de agosto de 2017 a través de memorando 2017IE7794.

Así mismo, en el aludido memorando 2017IE13042, los supervisores argumentan que los resultados de la consultoría realizada por PROFIT sobre la canasta de costos y el cálculo de las tarifas resultantes, fueron presentados a los concesionarios de los contratos de la Fase III del SITP, los cuales efectuaron comentarios y formularon observaciones al informe del consultor.

A pesar de lo anterior, la justificación presentada no es del recibo de este Ente de Control, toda vez que durante toda la ejecución del Contrato de consultoría 363 de 2016, existió una continua comunicación entre la Empresa, el Consultor PROFIT y los concesionarios de la Fase III. Igualmente, el 23 de junio de 2017, se entregó el Producto 3 relativo al Informe Final de la consultoría, el cual en su oportunidad se realizaron las observaciones de parte de TRANSMILENIO S.A., y los concesionarios, motivo por el cual, casi dos (2) meses después, es decir el 17 de agosto de 2017, los supervisores del Contrato 363 de 2016 entregaron a las subgerencias General, Jurídica y Técnica y de Servicios, las tarifas según la primera revisión de factores de remuneración y canasta de costos señalada en la Cláusula 64, Parágrafo Primero, de los contratos de concesión.

Teniendo en cuenta que los supervisores del Contrato 363 de 2016 habían entregado el 17 de agosto de 2017, a las subgerencias General, Jurídica y Técnica y de Servicios, las tarifas según la primera revisión de factores de remuneración y canasta de costos señalada en la Cláusula 64, Parágrafo Primero, de los contratos de concesión, pasaron cuatro (4) meses para reemplazarlas el 20 de diciembre de 2017, reflejando con ello que la coordinación, el control y seguimiento al Contrato 363 de 2016 no fue efectiva, diligente y oportuna.

Lo anterior transgrede los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los literales b, e y f del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la empresa no desvirtúa el que después de cuatro meses de haberse entregado por parte de los supervisores del Contrato 363 de 2016 a las subgerencias General, Jurídica y Técnica y de Servicios, las tarifas según la primera revisión de factores de remuneración y canasta de costos señalada en la Cláusula 64, Parágrafo Primero de los contratos de concesión, nuevamente se haya enviado otra versión.

- c) La documentación del Contrato 363 de 2016 no se envió por parte de los supervisores, a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento dentro del plazo señalado por el Manual de Interventoría y supervisión vigente.

En octubre de 2016, se suscribe el Acta de Liquidación por mutuo acuerdo del Contrato 363 de 2016. Sin embargo, el Subgerente Económico mediante Memorando 2018IE19 de 2 de enero de 2018, envía la mencionada Acta de Liquidación a la Subgerente Jurídica.

De otra parte, el 10 de octubre de 2017, a través de comunicación con radicado No. 28432 el Director del Proyecto de la firma consultora, entre otros aspectos, informa que, de conformidad al argumento de la Empresa, se anexan dos carpetas de 308 folios relativas al Informe Final. Pese a lo anterior, solo hasta el 9 de marzo de 2018, mediante Memorando con radicado 208IE2369 la Subgerente Económico envía a la Subgerente Jurídica, el Informe Final del Contrato 363 de 2016 en 308 folios.

Se incumple el Manual de Supervisión e Interventoría, Código M–SJ-002, Versión 2 de noviembre 24 de 2014, lo dispuesto respecto de las *FUNCIONES DEL INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR*, en su Numeral 12.2. *Funciones Dimensión Administrativa*, que señala lo siguiente:

“Enviar el original de toda la documentación del contrato dentro de los quince (15) posteriores a su elaboración o expedición, a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento para que reposen en la carpeta del contrato, evitando la duplicidad documental en cumplimiento de lo señalado por el Acuerdo 39 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación.”

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la empresa no desvirtúa el que la documentación del Contrato 363 de 2016 no se haya enviado por parte de los supervisores a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento dentro del plazo señalado por el Manual de interventoría y supervisión vigente.

- d) Los tres informes de supervisión sobre el cumplimiento del Contrato 363 de 2016, no presentan fecha de diligenciamiento.

En el Informe Supervisión No. 1 se informa que se recibieron la versión preliminar y definitiva del Informe No. 1 respecto del Producto 1 en el cual se presenta el Plan de Trabajo, el Cronograma, la metodología y cumplimiento de obligaciones generales para el inicio del contrato, conceptúa que se cumplió lo establecido en el contrato. El informe es suscrito por los supervisores del contrato Subgerente Económica, Directora Técnica de Buses y Director Técnico de BRT. Pese a lo anterior, no presenta fecha de su diligenciamiento.

De igual manera, en el Informe de Supervisión No. 2 se precisa que mediante radicados 2017ER9644 y 2017ER14377 se recibió la versión preliminar y definitiva del Producto 2, que contenían, entre otros resultados, los siguientes: Análisis de los componentes de la canasta de costo actual, revisión y análisis de planes de mantenimiento y fichas técnicas de fabricantes de equipos (vehículos), revisión de rendimientos, consumos y eficiencias con proveedores debidamente soportados. No se evidencia en este informe la fecha de su diligenciamiento.

De otra parte, en el Informe de Supervisión No. 3 se recibe las versiones preliminar y definitiva del Informe No. 3 sobre lo siguiente: Las canastas de costos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

y tarifas de remuneración por vehículo y por kilómetro para la flota troncal y zonal por tipología y tecnología, para cada una de las zonas del sistema, que aplican a partir del cuarto año de operación, revisión de las tarifas de remuneración por vehículo, tarifas de remuneración por kilómetro y sus respectivas canastas de costos de la flota troncal y zonal. El anterior informe no presenta fecha de diligenciamiento.

Se evidencia que se impidió la trazabilidad y oportunidad con la cual deben registrarse los actos administrativos, al no diligenciar en los informes de supervisión la fecha de elaboración

Se incumple lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría, Código M-SJ-002, Numeral 12.2 *Funciones de Dimensión Administrativa*, donde se determina que se deben suscribir y realizar todas las actuaciones que se requieran y que sean propias de la ejecución del contrato, en las fechas exactas en que se produzcan los hechos a que se refieren.

Además, el literal e del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Así como, presuntamente los numerales 7 y 12 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE13974 del 23 de julio de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-16025 del 23 de julio de 2018, la empresa no desvirtúa lo observado respecto a que en los tres informes de supervisión sobre el cumplimiento del Contrato 363 de 2016, no presentan fecha de diligenciamiento.

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4.2. BENEFICIO DE CONTROL FISCAL

4.2.1. Beneficio de control fiscal por valor de doscientos un millones cien mil pesos (\$201.100.000) porque TRANSMILENIO S.A., remitió los soportes de pago por reintegro del pago de ventiladores.

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño PAD 2016, Código 118 adelantada a TRANSMILENIO S.A., se evidenció que en la ejecución del Contrato N° 140 de 2011, asumió el pago de aires acondicionados que debía estar a cargo del Concesionario RECAUDO BOGOTÁ; razón por la cual, se configuró *“hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal toda vez que Transmilenio asumió del contrato No.140 de 2011, el pago de \$245,6 millones que debía estar a cargo del concesionario Recaudo Bogotá”*.

Para subsanar la causa que generó el hallazgo, Transmilenio en su Plan de Mejoramiento estableció como acción *“continuar las acciones pertinentes para el cobro de los aires acondicionados al concesionario del SIRCI”*.

En desarrollo de la presente auditoría se efectuó el seguimiento de cumplimiento a la mencionada acción. Una vez revisados los soportes allegados se encontraron oficios con radicados 34643 del 28 de noviembre del 2016, 36502 del 16 de diciembre del 2016, 2016EE21082 del 22 de diciembre del 2016, 37473 del 28 de diciembre del 2016, 2017EE2768 del 23 de febrero del 2017, 11770 del 26 de abril del 2017, 2017EE8355 del 24 de mayo del 2017, 18193 del 30 de junio del 2017 y 29218 del 18 de octubre del 2017, donde se discutió lo relacionado con el pago hasta llegar a un acuerdo que con base al informe dado por un perito sería de \$201.100.000 y finalmente, mediante Recibo N° 778 del 29 de noviembre del 2017 se demuestra que Recaudo Bogotá S.A.S., canceló en condición de reintegro el mencionado valor correspondiente a los aires acondicionados asumidos inicialmente por TRANSMILENIO S.A.

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	50	N.A	3.1.1.6.1, 3.1.2.3.1, 3.1.2.3.2, 3.2.2.1, 3.2.2.2, 3.2.2.3, 3.2.3.1.1, 3.2.3.1.2, 3.2.3.1.3, 3.2.3.2.1, 3.2.3.2.2, 3.2.3.2.3, 3.2.3.3.1, 3.2.3.5.1, 3.2.3.5.2, 3.2.3.5.3, 3.2.3.5.4, 3.2.3.5.5, 3.2.3.6.1, 3.2.3.7.1, 3.2.3.8.1, 3.2.3.9.1, 3.2.3.10.1, 3.2.3.11.1, 3.2.3.13.1, 3.2.3.13.2, 3.2.3.14.1, 3.2.3.14.2, 3.2.3.14.3, 3.2.3.15.1, 3.2.3.15.2, 3.2.3.15.3, 3.2.3.15.4, 3.2.3.16.1, 3.2.3.17.1, 3.2.3.17.2, 3.2.3.18.1, 3.2.3.18.2, 3.2.3.19.1, 3.2.3.20.1, 3.2.3.20.2, 3.2.3.23.1, 3.3.1.1, 3.3.1.2, 4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5, 4.1.2.6.
2. DISCIPLINARIOS	39	N.A	3.1.1.6.1, 3.1.2.3.2, 3.2.3.1.1, 3.2.3.1.2, 3.2.3.1.3, 3.2.3.2.1, 3.2.3.2.2, 3.2.3.2.3, 3.2.3.3.1, 3.2.3.5.1, 3.2.3.5.2, 3.2.3.5.3, 3.2.3.5.4, 3.2.3.5.5, 3.2.3.6.1, 3.2.3.7.1, 3.2.3.9.1, 3.2.3.10.1, 3.2.3.13.2, 3.2.3.14.2, 3.2.3.14.3, 3.2.3.15.1, 3.2.3.15.2, 3.2.3.15.3, 3.2.3.15.4, 3.2.3.16.1, 3.2.3.17.1, 3.2.3.17.2, 3.2.3.18.2, 3.2.3.19.1, 3.2.3.20.2, 3.2.3.23.1, 3.3.1.1, 4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5, 4.1.2.6.
3. PENALES	2	N.A	3.2.3.5.3, 3.2.3.6.1.
4. FISCALES	7	\$2.670.218.201	3.2.3.1.1, 3.2.3.1.2, 3.2.3.5.5, 3.2.3.6.1, 3.2.3.9.1, 3.2.3.10.1, 3.2.3.15.2.

N.A: No aplica.