



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A. - TRANSMILENIO S.A.

EVALUACIÓN A LA ETAPA DE REVERSIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE RECAUDO DE LAS FASES I Y II SUSCRITOS CON ANGELCOM Y UT FASE II Y REALIZAR EL CORRESPONDIENTE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN A LA REMUNERACIÓN DE RECAUDO BOGOTÁ, DE CONFORMIDAD CON EL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 001 DE 2011

CÓDIGO DE AUDITORIA 90

Período Auditado 2015 - 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., octubre 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

Jorge Enrique Camelo Calderón

Profesional Especializado 222-07

Luz Angely Ospina Medina

Profesional Especializado 222-07

Oscar Heriberto Peña Novoa

Profesional Especializado 222-07

Cesar Ariel Figueroa

Profesional Especializado 222-07

Karold Edith Álvarez Viñuela

Profesional Universitario 219-03

Héctor Jara Hernández

Profesional Universitario 219-03 (E)

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	7
2.1 GESTIÓN CONTRACTUAL	7
2.2 PLAN DE MEJORAMIENTO	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL	10
3.1.1. Proceso de Selección TMSA-LP-002-1999 - Contrato de Concesión Sin Número del año 2000	10
3.1.1.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. en el marco del proceso de selección TMSA-LP-002-99, suscribió modificaciones contractuales y contratos adicionales con el concesionario ANGELCOM S.A., que generaron circunstancias que desconocen los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de planeación y transparencia propios de la contratación estatal.</i>	14
3.1.1.2. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se incumple la etapa de reversión dispuesta en los contratos de recaudo de las fases I y II, respecto de la entrega por parte de los concesionarios de los bienes objeto de reversión dentro de los términos y condiciones señalados en éstos, al incorporar la fase de transición y sustitución.</i>	19
3.1.1.3. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque al incluirse la fase de transición y sustitución a través de la Resolución Administrativa No. 468 de 2014, en los contratos de recaudo SIN NÚMERO de 2000, 183 de 2003 y 01 de 2011, se incumplen los principios de las actuaciones administrativas y contractuales de las entidades estatales.</i>	21
3.1.1.4. <i>Hallazgo administrativo porque a la fecha todavía no se han resuelto los conflictos contractuales relacionados en las actas de liquidación de los contratos de concesión SIN NÚMERO de 2000 y 183 de 2003 suscritos con ANGELCOM S.A. y UT FASE II respectivamente.</i>	25
3.1.2. Proceso de Selección TMSA-LP-008-2002 - Contrato de Concesión No. 183 de 2003	27
3.1.2.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal porque TRANSMILENIO S.A., en el marco del proceso de selección TMSA-LP-008-2002, desconoció las condiciones de preselección jurídicas para la escogencia del concesionario encargado del recaudo Fase II, sin el cumplimiento de los requisitos legales que determinaban su elegibilidad, en contra de los principios de selección objetiva y transparencia</i>	31
3.1.2.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$900.865.038, porque TRANSMILENIO S.A. ordenó la sustitución de la plataforma tecnológica al final de la vigencia de los contratos de concesión con ANGELCOM S.A. y UT FASE II, no obstante que tenían una mayor vida útil.</i>	36
3.1.2.3. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$1.588.792.041 porque TRANSMILENIO S.A. autorizó pagos con motivos de horarios extendidos del servicio a los concesionarios ANGELCOM y UT FASE II, sin que se probara el desequilibrio económico y sin que los contratos sin número del año 2000 y 183 de 2003 lo contemplaran</i>	42



3.1.3 Proceso de Selección TMSA-LP-003 de 2011 - Contrato de Concesión de Recaudo No. 01 de 2011	49
3.1.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, porque se evidenció que TRANSMILENIO S.A., reconoce en la remuneración semanal a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., un valor variable denominado Ajustes, el cual no está señalado en el respectivo Contrato 001 de 2011.	50
3.1.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no tiene un procedimiento, dentro del sistema de gestión de la calidad, para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.	52
3.1.3.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en los 17 ajustes que hacen parte de la remuneración semanal reconocida a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. para el periodo 1 de enero de 2017 al 31 de julio de 2018, no se puede evidenciar la revisión técnica, jurídica y económica para proceder a su aprobación.	54
3.1.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no cuenta con un procedimiento para el intercambio de flota zonal a flota de alimentación y viceversa, que de conformidad con el Sistema de Gestión de Calidad, permita su planeación, ejecución, control y evaluación.	57
3.1.3.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en el Manual del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A. vigente a la fecha, no se incorpora en los objetivos corporativos ni en los servicios que la Entidad presta a los usuarios y que están relacionados con su misionalidad, la gestión y operación de recaudo, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP.	58
3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO	60
3.3. DERECHOS DE PETICIÓN	61
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	7



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora

MARIA CONSUELO ARAUJO CASTRO

Gerente General

TRANSMILENIO S.A.

Avenida El Dorado No. 69- 76 Ed. Elemento Torre 1

Código Postal 111071

Ciudad

Ref.: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., vigencia 2015 al 2017, evaluando los principios de economía, eficiencia y eficacia 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;

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

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

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”

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, a la etapa de reversión de los contratos de concesión de recaudo de las Fases I y II suscritos con ANGELCOM y UT FASE II y realizar el correspondiente análisis de la evaluación a la remuneración de Recaudo Bogotá S.A.S., de conformidad con el contrato de concesión No. 001 de 2011, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, no cumplen con los principios de responsabilidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Así mismo, se encontró que el control fiscal interno para adelantar la reversión en los contratos de remuneración de las fases I y II, y la remuneración a Recaudo Bogotá S.A.S., no garantiza la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, además, no promueve y facilita la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

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

Atentamente,

GABRIEL HERNAN MENDEZ CAMACHO
Dirección Sector Movilidad (EF)

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



2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

En el marco de las liquidaciones realizadas en la vigencia 2017, de los contratos de concesión para el recaudo de las fases I y II, suscritos con ANGELCOM S.A. y LA UNIÓN TEMPORAL FASE II, se verificó el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los procesos de selección TMSA-LP-002-1999 y TMSA-LP-008-2002, especialmente en lo relacionado con la reversión, teniendo en cuenta lo establecido en la etapa precontractual y hechos durante la ejecución en aspectos relevantes y salvedades que tienen relación directa con su terminación; se realizó el correspondiente análisis de la Evaluación a la Remuneración de Recaudo Bogotá de conformidad con el contrato de Concesión 001 de 2011.

2.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

En los contratos de concesión para el recaudo en las Fases I y II se evaluaron las condiciones pactadas respecto a la fase de reversión en el marco de la etapa de liquidación y demás aspectos relevantes en la ejecución de los mismos, así como el correspondiente análisis de la Evaluación a la Remuneración de Recaudo Bogotá de conformidad con el contrato de Concesión 001 de 2011.

CUADRO 1
CONTRATOS DE LA MUESTRA DE AUDITORIA

Cifras en pesos

No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación de la selección del contrato
183 de 2003		Otorga en concesión no exclusiva la explotación económica de las actividades de recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones que determine TRANSMILENIO S.A. bajo vigilancia y control de TRANSMILENIO y dentro del término de la vigencia del contrato de concesión. La determinación de TRANSMILENIO S.A. será de obligatorio cumplimiento para el concesionario en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO. Desarrollar, administrar, a opción de TRANSMILENIO S.A., la aplicación monedero Transmilenio (AMT) explotando los sectores de la tarjeta inteligencia sin contacto (TISC) que determine TRANSMILENIO S.A. y administrar las llaves de seguridad de esta aplicación bajo las condiciones que se establezcan en el contrato de concesión, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A. opción esta que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO.	255.173.524.213	Verificar la etapa Post contractual	Dada la importancia e impacto de las actividades que se desarrollaron por el concesionario, en la ejecución de este contrato de recaudo, específicamente en la etapa de Reversión, dada la liquidación del mismo en diciembre de 2017.
Contrato Sin	Concesión	Otorga en concesión al CONCESIONARIO la explotación económica del recaudo del Sistema	450.087.455.788	Verificar la etapa Post	Dada la importancia e



No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación de la selección del contrato
Numero		Transmilenio por concepto de venta del servicio de transporte público de pasajeros sobre las troncales avenida caracas, autopista Norte y Calle 80 y a opción de TRANSMILENIO S.A., de las que sucesivamente se lleguen a construir dentro del término de vigencia del contrato de recaudo, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., opción esta que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A., conforme al derecho que en tal sentido le asiste conforme lo reconoce el CONCESIONARIO a través del presente contrato. Otorgar en concesión la infraestructura para la instalación, operación y explotación del Recaudo del Sistema Transmilenio. La infraestructura entregada en concesión solo incluirá el espacio para los puntos de venta y para las barreras del control de acceso.		contractual	impacto de las actividades que se desarrollaron por el concesionario, en la ejecución de este contrato de recaudo, específicamente en la etapa de Reversión, dada la liquidación del mismo en diciembre de 2017.
Contrato 001 de 2011	Concesión	Diseño, Suministro, Implementación, Operación y Mantenimiento del Subsistema de Recaudo, del Subsistema de Información y Servicio al Ciudadano y del Subsistema de Integración y Consolidación de la Información, el Diseño, Suministro, implementación, Gestión y Mantenimiento del Subsistema de Control de Flota, el Suministro de la Conectividad, la Integración entre el Subsistema de Recaudo, el Subsistema de Control de Flota, el Subsistema de Información y Servicio al Usuario y el Subsistema de Integración y Consolidación de la Información, que Conforman el SIRCI, para el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, D.C.	Indeterminado pero determinable	Ver generalidad es para determinar temas de profundización	Dada la importancia e impacto de las actividades desarrolladas por el concesionario, en la ejecución de este contrato de recaudo, en el proceso de la Remuneración que se ejecuta actualmente.

Fuente: SECOP TMSA-LP-002-1999 y 008-2002
Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

2.2 PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la revisión del Plan de Mejoramiento, en desarrollo de la Auditoría de Regularidad Código 84, Vigencia 2017, PAD 2018, se obtuvieron 13 acciones incumplidas por parte de TRANSMILENIO S.A., pues no desarrollaron las actividades planteadas en el término establecido para tal fin. Por tal razón, de conformidad con lo indicado en el artículo décimo segundo de la Resolución Reglamentaria No. 012 del veintiocho (28) de febrero de 2018 expedido por la Contraloría de Bogotá, TRANSMILENIO S.A., la entidad auditada 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 mencionada auditoría.

Se adjunta el cuadro “*Acciones Incumplidas*” que relaciona las acciones a verificar:



**CUADRO 2
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 este sentido, se realizará la evaluación de todas las acciones de mejoramiento que fueron calificadas como incumplidas en desarrollo de la auditoría de regularidad, Código 84, a la vigencia 2017, del PAD 2018, con el objetivo de evidenciar si la entidad ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Resolución Reglamentaria No. 012 del 28 de febrero de 2018 expedido por la Contraloría de Bogotá.



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

3.1.1. Proceso de Selección TMSA-LP-002-1999 - Contrato de Concesión Sin Número del año 2000

El proceso de selección TMSA-LP-002-1999, tuvo por objeto la *“CONCESIÓN DE LA EXPLOTACIÓN COMERCIAL DE LAS ACTIVIDADES DEL RECAUDO DEL SISTEMA TRANSMILENIO, Y DE LA INFRAESTRUCTURA DE RECAUDO.”*

El 19 de noviembre de 1999, mediante la Resolución No. 22, TRANSMILENIO S.A. convocó a la Licitación Pública No. 002-99, con el objeto de entregar en concesión el recaudo generado por la venta del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros, sobre los corredores troncales de la Avenida Caracas- Autopista Norte – Calle 80 y la infraestructura para la instalación, operación y explotación del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio.

En este contexto, se celebró el 10 de abril de 2000, audiencia pública de adjudicación, conforme lo estableció el numeral 2.7., del pliego de condiciones, en la cual se dio lectura a la Resolución No. 027 de la misma fecha, en la cual el Gerente General de TRANSMILENIO S.A., adjudica la licitación pública a la sociedad ANGELCOM S.A.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios, la modalidad de selección utilizada es la licitación pública, conforme la normatividad consagrada en la ley 80 de 1993, decretos reglamentarios y demás normas que lo aclaren, modifiquen o deroguen, los códigos civil, de comercio y demás normas concordantes que rijan o lleguen a regir a los sistemas de transporte terrestre automotor masivo urbano, que resulten aplicables al recaudo del sistema TransMilenio.

El 19 de abril de 2000, se suscribió el Contrato de Concesión sin numeración para el Recaudo en el Sistema Transmilenio, entre los representantes legales de TRANSMILENIO S.A. y ANGELCOM S.A., con fecha de inicio del 17 de mayo de 2000, cuyo objeto, presentaba las siguientes características, consagradas en la cláusula 1, así:

“- 1.1. Otorgar en concesión al CONCESIONARIO la explotación económica del Recaudo del Sistema Transmilenio por el concepto de venta del servicio de transporte público de pasajeros sobre las troncales Avenida Caracas, Autopista Norte y Calle 80, y, a opción de TRANSMILENIO S.A., de las que sucesivamente se lleguen a construir dentro del término de



vigencia del contrato de recaudo, bajo la vigencia y control de TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste conforme lo reconoce el CONCESIONARIO a través del presente contrato.

-1.2. Otorgar en concesión la infraestructura para la instalación, operación y explotación del recaudo del Sistema Transmilenio. La Infraestructura entregada en concesión solo incluirá el espacio para los puntos de venta y para las barreras de control de acceso.”

En cuanto a la duración del contrato, en la cláusula 145, se especificó la duración del contrato en 10 años, prorrogables conforme a los mecanismos que para tal decisión serán previstos en el contrato de fiducia.

En la Cláusula 6, sobre Obligaciones del Concesionario Asociadas a la Concesión para la Explotación Económica de la Actividad de Recaudo, se estipuló en su Numeral 6.27., el compromiso de revertir los equipos de recaudo y de la infraestructura concesionada para la operación, al final del contrato de concesión.

Igualmente, en la Cláusula 8, sobre Obligaciones del Concesionario derivadas de la Concesión de Infraestructura para la Actividad de Recaudo, se estipuló la obligación de revertir la infraestructura recibida a TRANSMILENIO S.A., con sus adicciones y mejoras, incluidos los inmuebles que se hayan incorporado al terreno o a la infraestructura en él construida.

De otra parte, en la Cláusula 11, Infraestructura que se entrega en concesión, se precisa que ésta corresponde al espacio para la ubicación de los puntos de venta, la unidad de consolidación de datos y las barreras de control de acceso, en cada uno de los puntos de parada del Sistema TransMilenio.

Así mismo, la cláusula 145, se especificó el valor del contrato es indeterminado y presenta las siguientes modificaciones contractuales:

CUADRO 3
MODIFICACIONES CONTRACTUALES AL CONTRATO SIN NÚMERO DE 2000

No. DE LA MODIFICACIÓN	FECHA	ALCANCE DE LA MODIFICACIÓN
Adición Número Uno	19/06/2000	Se acuerda modificar la Cláusula 115 del Contrato de Concesión de Recaudo, Mecanismo de Selección del Administrador Fiduciario, respecto a que el Concesionario deberá impulsar una licitación privada, con el propósito de seleccionar el administrador fiduciario del Sistema TransMilenio cuando lo indique TRANSMILENIO S.A.
Otro Si 2	13/10/2000	TM autoriza al concesionario la contratación de un segundo asistente técnico. Clausula 1. (Se requiere un segundo asistente el cual fue presentado por ANGELCOM para complementar y colaborar en la provisión de los equipos que se requieren para el servicio, montaje y mantenimiento del Sistema Transmilenio)
Adicional 3	19/12/2000	Se aprueba suspender por un término de seis (6) meses la implementación del boleto magnético como medio de pago para los tiquetes univaje y duovaje, lo cual implica suspender por el mismo término la obligación de adquirir equipos básicos para el recaudo que posibiliten el uso simultáneo dentro del Sistema TransMilenio



No. DE LA MODIFICACIÓN	FECHA	ALCANCE DE LA MODIFICACIÓN
		de boletos magnéticos y tarjetas inteligentes. CLAUSULA 80.
OTRO SI al contrato adicional No 3	19/06/2001	Ampliar en un lapso de seis (6) meses el término de suspensión previsto en la Cláusula Primera del contrato adicional No. 3 del 19 de diciembre de 2000.
Modificación al contrato	6/12/2001	Modificar el numeral 202,5 de la Cláusula 202 del contrato de concesión para el recaudo del sistema TransMilenio, el cual quedará así: "Cláusula 202.- Ajuste a la tarifa técnica. El ajuste en el número de pasajeros de alimentación atenderá el aumento de la tarifa integrada del Sistema en función del crecimiento en el número de pasajeros que ingresan a través de la alimentación."
Adicional 5	18/12/2001	Se modifica la Cláusula 194 del contrato, la cual a partir de la fecha de suscripción del presente acuerdo quedará en los siguientes términos: * CLÁUSULA 194.- CONDICIONES DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE RECAUDO: El Concesionario desarrollará un programa de implantación del Sistema de Recaudo del Sistema TransMilenio, en el que identificará las actividades críticas del cronograma y la asignación de responsabilidades...". * CLÁUSULA 195.- REVISIONES AL PROGRAMA DE IMPLANTACION. "El objetivo del programa será el de proveer las directrices para el correcto desarrollo del sistema de recaudo. EL PROGRAMA deberá ser revisado para reflejar las actividades planeadas y no planeadas a lo largo del proceso de implantación...". * CLÁUSULA 196: CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN. "El cronograma de implantación del sistema de recaudo, se sujetara a los términos, actividades y procedimientos que se encuentran consignados en el programa de implantación que sea aprobado por TRANSMILENIO S.A., que para todos los efectos legales formara parte integral del contrato...". * Se adiciona la CLÁUSULA 80 al contrato, la cual contendrá como segundo inciso el siguiente texto: "CLAUSULA 80.- MEDIOS DE PAGO DEL SISTEMA DE RECAUDO "Sin embargo, EL CONCESIONARIO podrá mantener la tarjeta inteligente sin contacto (TISC) como único medio de pago para el sistema Transmilenio, en tanto se hayan superado satisfactoriamente las pruebas establecidas en el subcapítulo 7 CAPITULO 10 del contrato , aplicadas al sistema de recaudo con tarjeta inteligente sin contacto (TISC), no obstante lo cual se hará exigible la implantación del boleto magnético en cualquier momento durante la vigencia del contrato, cuando se verifique que la tarjeta inteligente sin contacto no es suficiente para garantizar su cumplimiento. * Se adiciona las definiciones contenidas en el prefacio del contrato "95. VAGON-CLAUSULA OCTAVA.- EL CONCESIONARIO acepta y reconoce que no se genera desequilibrio económico derivado de la implementación de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC) como único medio de pago del sistemas....".
Otro Si 6	8/03/2002	Modificar el numeral 202.4 de la cláusula 202 del contrato de concesión para el recaudo del sistema TransMilenio, el cual quedará así: CLÁUSULA 202.- AJUSTE DE LA TARIFA TÉCNICA: 202.4 El costo por pasajero transportado en alimentación será actualizado por TRANSMILENIO S.A..."
Adicional 7	18/03/2002	Se modifican los numerales de las siguientes cláusulas: numeral 24.1 de la cláusula 24, 25.11 y 25.18 de la cláusula 25, 36.1 y 36.4 de la cláusula 36, 39.2. y 39.3 de la cláusula 39 y 40.4 de la cláusula 40, 41.8, 41.12.1., 41.12.4., 41.13 y 41.14 de la cláusula 41, 43.2.4. de la cláusula 43, 44.3 de la cláusula 44, 46.4. de la cláusula 46, 47.5.2. de la cláusula 47 y 82,13,7 de la cláusula 82." * CLAUSULA CUARTA: "El concesionario acepta y reconoce que las inversiones, instalaciones y/o actividades que se desprendan de las modificaciones solicitadas como cambio de tipología corresponden al ejercicio normal de sus obligaciones contractuales y que por tanto el presente acuerdo no genera ningún sobrecostos, ajuste o revisiones de precios, ni incide en los ingresos y participaciones del CONCESIONARIO , así como tampoco genera algún tipo de desequilibrio económico derivado de tal modificación...".
Otro Si 8	9/09/2002	Se modifica el numeral 202.4 de la cláusula 202 del contrato de concesión para el recaudo del sistema TransMilenio... ajuste de la tarifa técnica y se aclara el fondo de contingencias CLAUSULA 206: Condiciones para la disposición de los recursos del fondo de contingencias
Otro Si 9	19/12/2002	Modificar la Cláusula 199 sobre Tarifa al Usuario del contrato de concesión.
Adicional 10	19/12/2002	* Modificar el Numeral 91 del prefacio de las definiciones el cual a partir de la fecha



No. DE LA MODIFICACIÓN	FECHA	ALCANCE DE LA MODIFICACIÓN
		de suscripción de esta modificación quedará en los siguientes términos: PREFACIO - DEFINICIONES. *Adicionarse 2 párrafos al final de la cláusula 50, adición de un párrafo a la cláusula 50 del contrato. * CLAUSULA QUINTA: "EL CONCESIONARIO acepta y reconoce que las inversiones, instalaciones y/o actividades que se desprendan de las mejoras mencionadas en el presente acuerdo corresponden al ejercicio normal de sus obligaciones contractuales y que por lo tanto el presente acuerdo no genera ningún tipo de sobrecosto, ajustes o revisiones de precios, ni incide en los ingresos y participaciones del CONCESIONARIO , así como tampoco genera ningún tipo de desequilibrio económico derivado de tal modificaciones....".
Adicional 11	11/04/2003	Modifica el inciso 1 de la cláusula 209 del contrato, modifica cláusula 69 del contrato (arreglo directo de los elementos de las fórmulas de remuneración)
Adicional Aclaratorio y modificatorio al adicional No. 11	19/08/2003	Aclarar que las comunicaciones relacionadas en el numeral 4 de las consideraciones del adicional 11 corresponden a otras. Se aclara la información señaladas en cuadros Aclaraciones a la cláusula 64 del contrato de concesión es adicionada con el párrafo que se incorpora en el artículo 16 del adicional No. 11 , artículo 17 del adicional No. 11 que modifico el numeral 97,4 de la cláusula 97 y no el 67.2 de la cláusula 67 del contrato de concesión.
Modificación S/N	25/09/2003	Se acuerda que en cumplimiento a la Ley 828 de 2003, modificar el contrato de concesión de recaudo de 1999, sobre el pago y cumplimiento con los aportes a salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales (cajas de compensación familiar, SENA e ICBF), so pena de imposición de multas sucesivas.
Adicional 12	18/01/2008	Se acuerda modificar el Capítulo 12 Verificación de Incumplimientos, del contrato de concesión para el recaudo del Sistema TransMilenio. Con ocasión del informe de control de advertencia del 29 de agosto de 2007 expedido por la Contraloría de Bogotá en el numeral quinto del informe de investigación forense en el cual se indica la poca capacidad correccional de las multas.
Adicional 13	16/06/2009	Se acuerda que el nuevo Precio Licitado Unitario (PLU) de ANGELCOM S.A. será de \$98,19; valor que comenzará a regir a partir de la publicación del presente Otro Sí, - Se dispone disminuir por parte de ANGELCOM S.A. su actual PLU. -Se amplía el plazo de operación al concesionario hasta el 21 de diciembre de 2015, conforme a lo previsto en la cláusula 236 párrafo segundo en concordancia con el párrafo cuarto de la misma. Al final de esta etapa de suscribirá el acta de finalización de la etapa de operación y terminación del contrato. -Se modifica el factor de descuento. -Reposición de equipos 2011 a 2015, conforme al anexo 1 y 2.
OTRO SI 14	23/04/2014	Modificar las siguientes cláusulas del contrato de concesión: parcialmente la cláusula 84 PROCURA DEL MEDIO DE PAGO ,91 VENTA DE LOS MEDIOS DE PAGO, 89 DISPONIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE PAGO, 102. RECLAMO DE LOS USUARIOS POR MEDIOS DE PAGO DEFECTUOSOS.
Otro Si 15	27/03/2015	Se acuerda remunerar mensualmente y hasta la finalización del plazo de ejecución de la concesión, una suma fija de \$41.390.585, pagaderos en forma semanal dividiendo el monto anterior en 4,3 semanas estándar.

Fuente: Secop – TMSA-LP-002-1999 – Contrato de concesión para el recaudo sistema Transmilenio sin numeración -2000.

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

En este sentido, el contrato presentó las siguientes etapas:

CUADRO 4
ETAPAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN SIN NÚMERO DE 2000

ETAPA	CONCEPTO
ETAPA PRE OPERATIVA	Inicio desde la vigencia del contrato, es decir, a partir del cumplimiento de requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y hasta el inicio de la etapa de operación regular. INICIO: 17 DE MAYO DE 2000



ETAPA	CONCEPTO
ETAPA DE OPERACIÓN REGULAR	Inicio el seis (06) de enero de 2001, fecha que determinó TRANSMILENIO S.A., para iniciar la operación. En cuanto a la prórroga del contrato, consagraba en el Adicional 13, en su Artículo 2, la ampliación del plazo correspondiente a la etapa de operación para el concesionario de recaudo fase I, hasta el veintiuno (21) de diciembre de 2015.
ETAPA DE REVERSIÓN	Comprendida entre la fecha en la que se verifique el vencimiento de la etapa de operación, conforme a lo previsto en el numeral anterior y la fecha en que TRANSMILENIO le comunique al CONCESIONARIO, la recepción a satisfacción de los bienes reversibles. INICIO DE LA REVERSIÓN: 21 DE JUNIO DE 2015 HASTA EL 21 DE ENERO DE 2016.

Fuente: Expediente Contractual Sin numeración - 2000.

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

Por último, es necesario mencionar la fecha de terminación del contrato, siendo esta el 21 de diciembre de 2015, según consta en el Acta de Liquidación final del 14 de diciembre de 2017, se declararon a paz y salvo en todo aquello que no quedo contemplado en las salvedades mencionadas por parte de ANGELCOM S.A.S. (Antes ANGELCOM S.A.) y TRANSMILENIO.

Luego de analizada la información entregada por la Empresa y la que se halla en los portales de contratación, se tienen los siguientes hallazgos:

3.1.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A. en el marco del proceso de selección TMSA-LP-002-99, suscribió modificaciones contractuales y contratos adicionales con el concesionario ANGELCOM S.A., que generaron circunstancias que desconocen los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de planeación y transparencia propios de la contratación estatal.

En el marco del contrato de concesión de recaudo correspondiente a las Fases I, este equipo auditor evidenció respecto de las modificaciones contractuales y contratos adicionales un total de 15, para ANGELCOM S.A., sobre las cuales se establecen irregularidades sustanciales, las cuales se consagran a continuación:

a. Respecto al ADICIONAL 10 del contrato sin numeración 2000 suscrito con ANGELCOM, el 19 de diciembre de 2002, en la parte motiva sostiene que en aras de implementar mejoras al sistema de salida al Sistema de Recaudo, de acuerdo a la experiencia durante los primeros 20 meses de operación, se incluye la adición de un párrafo a la cláusula 209, según consta en la CLÁUSULA TERCERA del mencionado modificatorio, así:



“PARAGRAFO: A partir de la fecha en la que el CONCESIONARIO sustituya de las barreras de control de acceso la funcionalidad de validación mediante la presentación o depósito del medio de pago en las barreras de control de acceso a la salida por el registro del paso de un pasajero por un mecanismo de registro de pasadas integrado a la salida, asumirá plenamente el costo que represente la contratación de los estudios de demanda que TRANSMILENIO S.A., requiera para satisfacer necesidades de planeación e información, siguiendo los parámetros, metodologías y formatos de campo para toma de información y presentación de resultados que se acuerden con Transmilenio S.A., cumpliendo como mínimo con la Resolución 2252 de 1999 del Ministerio de Transporte y conforme a los parámetros y metodologías adicionales que TRANSMILENIO establezca al efecto. En todo caso, TRANSMILENIO S.A. no podrá solicitar más de tres (3) estudios de demanda en cada año calendario.

Para lo anterior, el CONCESIONARIO seleccionara al consultor respectivo de una lista de mínimo 3 consultores que le presentará TRANSMILENIO S.A., para que el CONCESIONARIO seleccione y contrate al consultor que resulte escogido mediante un proceso de selección objetiva.” (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Se evidencia de las condiciones del clausulado, que en este modificatorio se incluye la posibilidad de la utilización del concepto de un consultor elegido por el mismo concesionario de una lista proporcionada por TRANSMILENIO S.A., de tres consultores para conceptuar respecto de la fórmula de remuneración, sin la utilización de procesos de selección a través de convocatorias públicas, lo cual atentaría contra los principios de objetividad e imparcialidad, para las tomas de decisiones por parte de la Administración Pública. No resulta legalmente viable que sean las partes involucradas en el contrato estatal, quienes determinen las reglas de escogencia de estos expertos sin que medie un proceso de selección objetivo

b. Según el modificatorio contrato adicional 13, suscrito con ANGELCOM S.A., el 16 de junio de 2009, sostiene en el acuerdo, artículo 2, la ampliación del plazo de la etapa de operación concesionario de recaudo Fase I, hasta el 21 de diciembre de 2015, para desarrollar dicha actividad. Al final de esta etapa, consagra la suscripción del acta de finalización de la etapa de operación y terminación del contrato.

En este sentido, el equipo auditor mediante los radicados 2018ER26586 y radicado 2018ER26587 del 27 de octubre de 2018, solicito adjuntar las actas de finalización para la vigencia 2015, de la etapa de operación y terminación, que sustentó la prórroga de los contratos de recaudo suscritos con las firmas ANGELCOM S.A. Y UT FASE II, hasta el 21 de diciembre de 2015. Para lo cual TMSA, mediante radicado 2018EE17087 del 04/09/2018, manifestó que: “Los contratos de concesión terminaron la etapa de operación el día 21 de diciembre de 2015, lo cual se encuentra certificado en el radicado 2016ER7410 “informe final de interventoría de las fases I y II de la operación de recaudo contrato 381 de 2014 y teniendo en cuenta que no es posible digitalizar



el mencionado documento por cuanto se encuentra empastado, se remite al Ente de Control para su revisión.”

Con lo cual se evidencia, que no existen actas de terminación para la etapa de operación, tal y como lo establecen los contratos de concesión de recaudo, sino que pretende este sujeto de control validar este requerimiento legal y contractual con el informe de interventoría de las Fases I y II, lo cual resulta inapropiado para el desarrollo y ejecución normal del mencionado contrato de recaudo, siendo necesario determinar si el mismo se efectuó cabalmente durante la etapa de operación y de acuerdo con las especificaciones pactadas y demás elementos contenidos en el proceso de selección, lo que significaba que el acta constituía un elemento anterior y útil para la liquidación de los contratos, ya que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte para la etapa de reversión y posterior liquidación del mismos.

c. Según se evidencia en el contrato de concesión para el recaudo suscrito con la firma ANGELCOM, sin numeración del 2000, en el Adicional tres, suscrito el 19 de diciembre de 2000, se aprobó suspender por un término de seis meses la implementación del boleto magnético como medio de pago para los tiquetes univaje y duovaje, lo cual implicaba suspender por el mismo término la obligación de adquirir equipos básicos para el recaudo que posibiliten el uso simultáneo dentro del Sistema TransMilenio de boletos magnéticos y tarjetas inteligentes. CLÁUSULA 80, del mencionado contrato de recaudo.

Ahora bien, en cuanto al Otrosí al contrato adicional No. 3, suscrito el 19 de junio de 2001, sostiene la ampliación en un lapso de seis meses el término de suspensión previsto en la Cláusula Primera del contrato adicional No. 3 del 19 de diciembre de 2000.

De otra parte, procedió el equipo auditor a revisar la documentación soporte de los modificatorios, que justifican la suspensión del mismo. Es así como, en el memorando con radicado interno 01-1054 del 13 de junio de 2001, el Director financiero de TRANSMILENIO S.A., consagró en dicha instrucción administrativa al interventor del contrato de concesión que:

“Después de evaluar el resultado de la suspensión de la implementación del boleto magnético como medio de pago para los tiquetes univaje y duovaje, considero que no existen herramientas suficientes para determinar la implantación definitiva de la tarjeta inteligente sin contacto como único medio de pago para el sistema Transmilenio, ni tampoco para determinar por el contrario, la necesidad de incorporar los equipos que permitan el uso simultaneo de tarjetas y boletos magnéticos en el sistema.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por esta razón, considero fundamental preparar y firmar un adicional que prolongue la suspensión formalizada en el adicional No. 3, utilizando las mismas consideraciones de manera que la propuesta sea prorrogar por 3 meses la suspensión.

Es importante tener en cuenta que este documento se debe firmar antes del 19 de junio, fecha en que se vence la prórroga suscrita el 19 de diciembre de 2000”.

De acuerdo con las motivaciones y modificaciones contractuales, con plazo total de la suspensión por el término de un año, hasta el 19 de diciembre de 2001, sin que existan las razones técnicas, jurídicas, económicas y/o financieras que justifiquen la paralización de las actividades en la ejecución del mismo.

Según la argumentación de este modificatorio, sostiene que resulta útil observar durante un término mayor el funcionamiento de la tarjeta inteligente sin contacto, como único medio de pago, sin que se justifique bajo qué circunstancias fácticas se toma esta decisión, que demuestre la utilidad del medio de pago para la suspensión de este contrato por el término de un año, cuando la entidad contratante establece en el mencionado memorando que solo es por tres meses más y se establecen seis meses más, sin que se evidencie estudio alguno al respecto, solo son consideraciones del Director Financiero de la época.

Así las cosas, la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito indispensable la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso, es decir deberán ser legítimas y estar plenamente justificadas. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo; es decir deben existir las razones por las cuales se acuerda, sin perjuicio de lo establecido en materia de distribución de riesgos previsibles, esta herramienta jurídica para cumplir ese fin, lo cual no se observa en las justificaciones de esos modificatorios, que conste el estudio realizado por la entidad para acordar esa decisión de suspensión temporal del contrato de concesión objeto de auditoría, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

No cabe duda, que estas conductas podrían transgredir presuntamente la esfera disciplinaria, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la entidad, no respetaron presuntamente los principios constitucionales y los propios de la contratación estatal, tales como la planeación, transparencia, economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, trasgrediendo lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26 numeral 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, ley 80 de 1993.



Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro frente al literal A, que las prerrogativas otorgadas al concesionario ANGELCOM S.A., mediante el contrato por parte del sujeto de control provienen de un contrato estatal, no resultando viable que sean las partes involucradas en el contrato estatal, quienes determinen las reglas de escogencia de estos expertos para temas tan relevantes como la remuneración, sin que medie un proceso de selección conforme lo establece la ley, en aras de preservar la independencia propia de una consultoría, prevenir la interferencia de intereses privados en el ejercicio de una actividad de explotación económica vigilada por el Estado, en aras de preservar la transparencia en la contratación pública y la integridad de lo público.

En cuanto a la respuesta dada al literal B, donde existe el reconocimiento expreso de la no existencia del acta de finalización de la etapa de operación y terminación del contrato, confirma su incumplimiento contractual, de lo establecido en el modificatorio contrato adicional 13, suscrito el día 16 de junio de 2009.

Ahora bien, su importancia radica en la necesidad del pronunciamiento de las partes involucradas respecto de la ejecución de las prestaciones contractuales, no se trata de un mero formalismo, es de vital importancia para determinar las vicisitudes presentadas durante el desarrollo del contrato en las etapas establecidas y por ende se convierte este documento en el parámetro de la relación contractual sobre el cual se constituyen las condiciones a mencionar en el acta de liquidación correspondiente.

Frente a la respuesta dada al literal C, no se desprende la justificación administrativa necesaria para suspender el contrato por el término de 1 año y sin que fuese determinada esta situación con los estudios necesarios para la implementación de este medio de pago. Ahora bien, las apreciaciones del sujeto de control respecto de que el sistema de implementación de las tarjetas inteligentes sin contacto constituyen como medio de pago una mejora indudable del sistema no subsume la necesidad sustancial de contar con un verdadero análisis que soporte la paralización del contrato por causas no previsibles, tal y como lo estatuye la ley.

Por último, la acción disciplinaria no se encuentra prescrita, por cuanto la suscripción de estas modificaciones contractuales que constituyeron presuntamente los hechos disciplinables se tratan de actuaciones administrativas



de carácter continuado, la prescripción se contabiliza a partir del último acto realizado, en este caso, desde que se liquidó el contrato, es decir 14 de diciembre de 2017, es decir, la afectación del bien jurídico tutelado se prologa en el tiempo, hasta que cesa la circunstancia de ilegalidad que le dio origen de conformidad con lo preceptuado en el artículo 30 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA, de la ley 1474 del 12 de Julio de 2011 - Estatuto Anticorrupción.

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, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se incumple la etapa de reversión dispuesta en los contratos de recaudo de las fases I y II, respecto de la entrega por parte de los concesionarios de los bienes objeto de reversión dentro de los términos y condiciones señalados en éstos, al incorporar la fase de transición y sustitución.

El Contrato SIN NÚMERO de 2000, suscrito con ANGELCOM S.A. estipuló en su Cláusula 237, la Etapa de Reversión donde se determinó la obligación del Concesionario de hacer entrega de los bienes objeto de reversión en un término máximo de 30 días a partir de la finalización de la etapa de operación.

Con respecto a los bienes revertibles, el mencionado contrato estableció en la Cláusula 249, entre otros, los siguientes bienes:

- Bienes que conforman la infraestructura que fue entregada en concesión y aquellos que los hayan reemplazado o sustituido.
- Todos los equipos necesarios para el desarrollo de las actividades para la conservación de la infraestructura, aquellos que haya utilizado o aquellos que lo sustituyan, debiendo corresponder a equipos o bienes de mejor o igual tecnología instalados en la Unidad de procesamiento de datos, el taller de mantenimiento y los puntos de parada.
- Los sistemas operacionales, las aplicaciones informáticas y los aplicativos del sistema de recaudo, con sus respectivas licencias.
- El banco de pruebas, los equipos de mantenimiento, las herramientas y los repuestos para la operación del sistema de recaudo.
- Los sistemas de comunicación y demás instalaciones de seguridad.



De igual manera, la Cláusula 250, *PROCEDIMIENTO PARA LA REVERSIÓN*, del Contrato SIN NÚMERO de 2000, estableció que el concesionario a la terminación del contrato deberá hacer entrega de la infraestructura revertible a TRANSMILENIO S.A. o a quien éste disponga, en adecuadas condiciones de funcionamiento.

De otra parte, el Contrato 183 de 2003, firmado con UT FASE II, dispuso en su Cláusula 163 que la sustitución en la propiedad de los bienes y equipos que constituyen la plataforma tecnológica de recaudo se permitirá solo por la autorización previa, expresa y escrita del Ente Gestor. Se aclara que de producirse la sustitución se efectuará dentro de las limitaciones y los derechos de reversión de los bienes y equipos que le corresponden a TRANSMILENIO S.A., de conformidad a lo establecido por el contrato de concesión.

Así mismo, en la Cláusula 153 del Contrato 183 de 2003, se estableció el compromiso del Concesionario de hacer entrega de los bienes objeto de reversión en un término máximo de 30 días a partir de la finalización de la etapa de operación. Se precisa que la etapa de reversión terminará, en la fecha en que la Entidad expida el certificado de haber recibido la totalidad de los bienes revertibles, aquellos bienes recibidos en administración, en el estado y condiciones previstas en el contrato.

El 12 de agosto de 2014, a través de Resolución 468 se resuelve incorporar acorde a lo aceptado en el Comité de Recaudadores del 10 de abril de 2014, la fase de transición y sustitución.

El 5 de febrero de febrero de 2015, mediante comunicación No. 03085, el representante legal del Concesionario UT Fase II le presentó al Gerente General de TRANSMILENIO S.A. el planteamiento de un conflicto de la Unión Temporal Fase II contra el Ente Gestor del SITP, por el desmantelamiento del sistema de recaudo de la Fase II durante su etapa de operación, generando perjuicio al concesionario al impedirle ejecutar el contrato en las condiciones inicialmente pactadas y desarrolladas en los últimos 11 años. Se precisó que se impide revertir el sistema de recaudo en las condiciones pactadas cuando se suscribió el contrato de concesión, es decir, funcionando. Igualmente, sería de imposible cumplimiento la transferencia de tecnología.

Sin embargo, a partir del 17 de febrero de 2015, se inició la verificación de la funcionalidad de los equipos de la plataforma de recaudo de las fases I y II, indicándose que se apagarán por parte del concesionario y desinstalarán y reubicarán en sitios predeterminados por parte de RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., quedando en estado no operativo, es decir, desconectados de la red eléctrica y la



red de datos. Igualmente, se informa que los demás dispositivos de recaudo, desinstalados por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., se ubicarán en el cuarto de equipos de recaudo de cada estación, en estado no operativo, desconectados de la red eléctrica y de la red de datos.

El 21 de diciembre de 2015, terminó la etapa de operación de los contratos de recaudo de las fases I y II, suscritos con ANGELCOM S.A. y UT FASE II.

Por lo anteriormente descrito, no se cumplió la reversión específicamente lo relativo a la entrega por parte de los concesionarios de los bienes objeto de reversión dentro de los términos y condiciones señaladas en los mencionados contratos.

Se transgreden presuntamente los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del Artículo 26, *Del Principio de Responsabilidad*, de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, se incumplen presuntamente los principios de responsabilidad, eficacia, economía y celeridad señalados 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. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no modifica el hecho de que pese a haberse pactado en los contratos de concesión de recaudo de las fases I y II, la etapa de reversión no se cumplió respecto de la entrega de los bienes revertibles determinados en los mencionados contratos de conformidad a los términos y condiciones señalados.

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, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque al incluirse la fase de transición y sustitución a través de la Resolución Administrativa No. 468 de 2014, en los contratos de recaudo SIN NÚMERO de 2000, 183 de 2003 y 01 de 2011, se incumplen los principios de las actuaciones administrativas y contractuales de las entidades estatales.



El 29 de abril de 2013, se expidió la Resolución 125 en la cual se adoptó la propuesta de integración del medio de pago presentada por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. que entregó a TRANSMILENIO S.A., mediante documento radicado No. 2013ER74 del 29 de abril de 2013, el cual hace parte integrante de la mencionada resolución.

El Artículo 5, de la Resolución 125 de 2013, estableció que la solución de integración adoptada debe estar implementada para los usuarios de todas las estaciones el 1 de agosto de 2013 y en la totalidad del SITP el 1 de septiembre de 2013.

A pesar de lo anterior, el 10 de abril de 2014, se realizó el Comité de Recaudadores a efecto de someter a consideración de sus integrantes una nueva propuesta de RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., que provee una alternativa a la propuesta técnica adoptada por la Resolución 125 de 2013 con el objetivo de evitar las dificultades, riesgos y plazos que actualmente se estiman demorados para completar la funcionalidad faltante sobre la integración.

En desarrollo del mencionado Comité de Recaudadores, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A., plantea la necesidad de incorporar en los contratos de recaudo de las fases I y II una etapa de preparación y transición que incluya la adecuación y sustitución gradual de la plataforma de recaudo de las fases I y II, sin que se afecte la operación regular ni la prestación del servicio.

El 12 de agosto de 2014, mediante Resolución 468 se resuelve incorporar conforme a lo aprobado en el Comité de Recaudadores del 10 de abril de 2014 la fase de transición y sustitución.

En el inciso segundo del Artículo Primero de la Resolución 468 de 2014, se presentó como definición de la fase de transición y sustitución la siguiente: *“Es la fase durante la cual se realizarán todas las actividades necesarias tendientes a la preparación y sustitución de la plataforma tecnológica de recaudo de las fases I y II por dispositivos de recaudo del SIRCI.”*

Igualmente, en el Artículo Quinto de la Resolución 468 de 2014, se resolvió que la fase de transición y sustitución iniciará a partir de la ejecutoria de ésta a cada concesionario y finalizará el 21 de diciembre de 2015, fecha en la cual terminarán las etapas operativas de los contratos de concesión de recaudo de las Fases I y II del Sistema Transmilenio. A partir del 22 de diciembre de 2015, el concesionario RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., asumirá la operación del 100% del recaudo del SITP, incluyendo las fases I y II del Sistema Transmilenio, bajo las condiciones de su contrato de concesión.



El 3 de diciembre de 2014, TRANSMILENIO S.A. expidió la Resolución 758 en la cual confirma y deja en firme la Resolución 468 del 12 de agosto de 2014.

A continuación, se presentan los incumplimientos a los principios de las actuaciones administrativas y contractuales de las entidades estatales al incluirse la fase de transición y sustitución a mediante la Resolución Administrativa No. 468 de 2014, en los contratos de recaudo SIN NÚMERO de 2000, 183 de 2003 y 01 de 2011:

a. No se realizaron los modificatorios contractuales a los contratos de concesión de recaudo SIN NÚMERO de 2000, 183 de 2003 y 01 de 2011 para incorporar la fase de transición y sustitución en los respectivos contratos.

El 10 de abril de 2014, en desarrollo del Comité de Recaudadores, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A., expone que se debe incorporar en los contratos de recaudo de las Fases I y II una fase de preparación y transición, requiriéndose realizar los respectivos ajustes a los contratos de recaudo de todos los operadores a través de la elaboración de los correspondientes otrosíes modificatorios.

A pesar de la anterior decisión y compromiso por parte del representante legal del Ente Gestor del SITP, no se suscriben las modificaciones contractuales.

Se transgreden presuntamente los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del Artículo 26, *Del Principio de Responsabilidad*, de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, se incumplen presuntamente los principios de responsabilidad y eficacia señalados en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

b. La motivación de la Resolución 468 de 2014, donde se resolvió incorporar en los contratos de concesión de recaudo la fase de transición y sustitución, fue incompleta al omitirse en sus consideraciones la existencia de la Resolución 125 de 2013, en la cual se adoptó una propuesta de integración del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público.

El 29 de abril de 2013, se adoptó la propuesta de integración del medio de pago presentada por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., que entregó a TRANSMILENIO S.A. a través de documento radicado No. 2013ER74 del 29 de abril de 2013, el cual hace parte integrante de la mencionada resolución.

A pesar de lo anterior, la justificación de la Resolución 468 de 2014, en la cual se decide integrar en los contratos de concesión de recaudo la fase de transición y sustitución, fue incompleta al omitir en sus consideraciones la existencia de la



Resolución 125 de 2013, en la cual se adopta una propuesta de integración del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público, evidenciándose que sin justificación legal y técnica se incluye la fase de transición y sustitución pese a estar vigente una propuesta de integración de medio de pago para el SITP.

Se incumple presuntamente los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del Artículo 26, *Del Principio de Responsabilidad*, de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, se incumplen presuntamente los principios de responsabilidad, eficacia y economía señalados en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

c. El Ente Gestor del SITP, al resolver incorporar en los contratos de concesión de recaudo la etapa de transición y sustitución, eximió a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. de su obligación contractual de la integración del medio de pago del SITP.

El Anexo 2 del Contrato de concesión 001 de 2011, suscrito con RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., estableció en su Numeral 1.3.2. *Coexistencia y compatibilidad con tecnologías existentes*, que la plataforma tecnológica de recaudo implementada por el Concesionario deberá ser compatible con el actual sistema de recaudo del sistema TransMilenio y la integración de nuevos dispositivos o elementos que cumplan con las funcionalidades técnicas, debiendo garantizar la coexistencia hasta que los contratos de concesión de recaudo de las fases I y II terminen.

Igualmente, el aludido Anexo 2, en su Numeral 4.19.6. *Características de las Tarjetas*, estableció que las Tarjetas destinadas al SITP deben cumplir con la norma ISO 14443-A y ser compatibles con las actualmente utilizadas en el sistema.

De otra parte, el Contrato 001 de 2011, en la Cláusula *COEXISTENCIA DEL PRESENTE CONTRATO CON OTROS CONTRATOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ o del Sistema Transmilenio actual*, se estableció que el contrato deberá coexistir con otros contratos o concesiones actuales para la operación del SITP y para el desarrollo de otras actividades conexas o complementarios a las actividades tanto de recaudo como información y servicio al usuario, como de transporte de pasajeros necesarias para la funcionalidad del Sistema Integrado de Transporte Público.

El 29 de abril de 2013, mediante Resolución No. 125 TRANSMILENIO S.A., resuelve adoptar la propuesta de integración del medio de pago presentada por el concesionario RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., que en cumplimiento de sus



obligaciones contractuales entregó a la Entidad mediante documento radicado con número 2013ER7495 del 29 de abril de 2013.

A pesar de lo anterior, el 12 de agosto de 2014, mediante Resolución 468 el Ente Gestor del SITP resolvió en su Artículo Décimo Cuarto, que al incorporarse en los contratos de concesión SIN NÚMERO DE 2000, 183 de 2003 y 001 de 2011, la fase de transición y sustitución, no se prosiga con la aplicación de las actividades pendientes que estaban contempladas en la Resolución No. 125 del 29 de abril de 2013.

Con la anterior decisión, TRANSMILENIO S.A., sin una justificación técnica y legal exime a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., de su obligación contractual de la integración del medio de pago del SITP señalada en el Contrato 001 de 2011 y ratificada mediante Resolución 125 del 29 de abril de 2013.

Se incumplen presuntamente los numerales 2, 3, 4 y 5 del Artículo 25 *Del Principio de Economía*, de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, se incumplen presuntamente los principios de responsabilidad, eficacia, economía y celeridad señalados 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. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no explica las anteriores condiciones observadas por el Equipo Auditor, aceptando que pese a que en el comité de recaudadores se acordó la realización de otrosíes, éstos no se materializaron.

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, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.1.4. Hallazgo administrativo porque a la fecha todavía no se han resuelto los conflictos contractuales relacionados en las actas de liquidación de los contratos de concesión SIN NÚMERO de 2000 y 183 de 2003 suscritos con ANGELCOM S.A. y UT FASE II respectivamente.



El 14 de septiembre de 2018, el equipo auditor solicitó información respecto de los temas sin conciliación según, Acta Liquidación de los contratos de recaudo de ANGELCOM S.A. y UT Fase II, en el siguiente sentido:

En relación con el Acta de Liquidación del Contrato 183 de 2003, suscrita el 14 de diciembre de 2017, el estado de solución de los conflictos contractuales, suministrando copia digital de los documentos que soporten la respuesta, sobre los siguientes temas:

- i. Resolución 125 de 2013.
- ii. Desmantelamiento del Sistema de Recaudo.
- iii. Redes Eléctricas y Datos.

De igual manera, en referencia al Acta de Liquidación del Contrato SIN NÚMERO de 2000, suscrita el 14 de diciembre de 2017 el estado de solución de los conflictos contractuales, suministrando copia digital de los documentos que soporten la respuesta, sobre los siguientes temas:

- i. Forma de remuneración del 18 de diciembre de 2000 a 5 de enero de 2001
- ii. Incumplimiento en relación con los equipos y con los medios de pago del sistema.
- iii. Inventario de TISC
- iv. Tiempos de adquisición de los medios de pago.
- v. Diferencias entre ventas y entrada de TISC.
- vi. Interconexión del sistema.
- vii. Diferencia interpretativa Cláusula 146.
- viii. Problemas técnicos con ocasión de la Resolución 125 de 2013.
- ix. Tarjetas azules.
- x. Otrosí 7 Contrato 001 de 2011.
- xi. Recarga tarjetas de fases I y II en Fase III.
- xii. Desmantelamiento PTR Fase I durante su etapa de operación.
- xiii. Red eléctrica y de datos.

El 20 de septiembre de 2018, TRANSMILENIO S.A., respondió a la Contraloría que los mencionados conflictos contractuales fueron presentados por los concesionarios de recaudo de las fases I y II a Tribunal de Arbitramento para su solución.

Por lo anterior, se evidencia que pese a que ha transcurrido más de nueve meses, desde que se suscribieron las actas de liquidación de los contratos de concesión de recaudo de las fases I y II, a la fecha no se han solucionado los conflictos contractuales mencionados en éstas.



La anterior situación se presenta por la presunta causa de falta de diligencia y gestión de la Empresa, para de común acuerdo con los concesionarios de recaudo de las Fases I y II, lograr los conflictos contractuales antes señalados.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no contraría el hecho de que todavía no se han resuelto los conflictos contractuales relacionados en las actas de liquidación de los contratos de concesión SIN NÚMERO de 2000 y 183 de 2003, suscritos con ANGELCOM S.A. y UT FASE II, respectivamente.

Igualmente, se debe precisar que este Equipo Auditor no controvierte el que en el Acta de Liquidación se haya dejado constancia de conflictos contractuales mediante salvedades.

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 por lo cual se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.2. Proceso de Selección TMSA-LP-008-2002 - Contrato de Concesión No. 183 de 2003

El proceso de selección TMSA-LP-008-2002, tuvo por objeto: *“OTORGAR EN CONCESION: La explotación económica de las actividades de recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones que se especifican en el contrato, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A. y a opción de TRANSMILENIO, las estaciones que se lleguen a construir y/o asignar dentro del término de vigencia del contrato de concesión bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., opción esta que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO, en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. Conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO a través del contrato y desarrollar y administrar, a opción de TRANSMILENIO S.A., la aplicación monedero Transmilenio (AMT) en los sectores de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC) que determine TRANSMILENIO y administrar las llaves de seguridad de esta aplicación bajo las condiciones que se establezcan en el contrato de concesión, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., opción esta que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. Conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO”.*



Teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios, la modalidad de selección utilizada es la licitación pública, conforme la normatividad consagrada en la ley 80 de 1993, decretos reglamentarios y demás normas que lo aclaren, modifiquen o deroguen, los códigos civil, de comercio y demás normas concordantes que rijan o lleguen a regir a los sistemas de transporte terrestre, automotor masivo urbano, que resulten aplicables al recaudo del sistema TransMilenio.

En este contexto, se celebró el 3 de junio de 2003, el cierre de la licitación pública TMSA-LP-008-2002, a la que se presentaron las propuesta: PROPONENTE 1: UNIÓN TEMPORAL FASE II (ANGELCOM S.A. y KEB TECHNOLOGY CO. LTDA), PROPONENTE 2: PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA “EMPRESA COLOMBIANA DE RECAUDO S.A.” (GRUPO ODINSA S.A., MARIO ALBERTO HUERTAS COTES, CONVERGENCE ISOLUTIONS DE COLOMBIA S.A., COMPAÑÍA HERNANDEZ PARAMO LTDA, OPERADORES Y ADMINISTRADORES INTERNACIONALES DE VIAS LIMITADA, INTEC LTDA), PROPONENTE 3: CONSORCIO ASOCIADO BAJO LA PROMESA DE CREACIÓN DE LA SOCIEDD FUTURA “RECAUDOS MASIVOS ELECTRONICOS S.A.”(LAND DEVELOPER INVESTIMENTE INC, ASCOM MONETEL S.A., EXPRESO CRUZ DEL SUR SOCIEDAD ANONIMA, IT RECAUDOS S.A., FABIO LEONEL JUNCA HERNANDEZ).

Mediante la Resolución No. 131 del 3 de junio de 2003, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A., adjudicó la licitación pública a la firma UNION TEMPORAL FASE II.

Para tal efecto, se suscribió el 4 de junio de 2003, el contrato identificado con el número 183, cuyo objeto consiste en:

“1.1. Otorgar en concesión no exclusiva la explotación económica de las actividades de Recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones que determine TRANSMILENIO S.A. , bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A. y dentro del término de vigencia del contrato de concesión. La determinación de TRANSMILENIO S.A., será de obligatorio cumplimiento para el concesionario en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO.

-1.2. Desarrollar, administrar, a opción de TRANSMILENIO S.A., la aplicación monedera TRANSMILENIO (AMT) explotando los sectores de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC) que determine TRANSMILENIO S.A. y administrar las llaves de seguridad de esta aplicación bajo las condiciones que se establezcan en el contrato de concesión, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A. Opción está que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO”.



Como producto del análisis del contrato de concesión No. 183 de 2003, se establece por un valor indeterminado, con un plazo indeterminado pero determinable, según el término de agotamiento de las siguientes etapas

CUADRO 5
ETAPAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN NÚMERO 183 DE 2003

ETAPA	CONCEPTO
ETAPA PREOPERATIVA	Inicio desde la vigencia del contrato, es decir, a partir del cumplimiento de requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y hasta el inicio de la etapa de operación regular. INICIO: 1 DE AGOSTO DE 2003.
ETAPA DE OPERACIÓN REGULAR	12 años contados a partir de la fecha en la cual se inicie el cobro de la tarifa al usuario por parte de concesionario en cualquiera de las estaciones a su cargo, inicio el 21 DE DICIEMBRE DE 2003, fecha que determinó TRANSMILENIO S.A. para iniciar la operación y terminó el 21 de DICIEMBRE DE 2015.
ETAPA DE REVERSIÓN	Comprendida entre la fecha en la que se verifique el vencimiento de la etapa de operación, conforme a lo previsto en el numeral anterior, y la fecha en que TRANSMILENIO le comunique al CONCESIONARIO, la recepción a satisfacción de los bienes revertibles. INICIO DE LA REVERSIÓN: 21 DE JUNIO DE 2015 HASTA EL 21 DE ENERO DE 2016.

Fuente: Secop – TMSA-LP-008-2002 – Contrato de concesión para el recaudo en el sistema Transmilenio 183-2003.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En concordancia con lo anterior, el primero de agosto de 2003, se suscribió el Acta de Inicio del contrato de concesión No. 183 de 2003, luego de los trámites de perfeccionamiento y legalización consagrados en la ley 80 de 1993.

Entre las firmas auditoras e interventoría, de supervisión elaborados y debidamente suscritos, se tienen los siguientes: contratos 97-2003, 210-2004, 225-2007, 208 de 2008, 050 de 2010, 187-2011, 410-2012 y 381 de 2014, suscritos respectivamente con las siguientes empresas: GRANT THORNTON ULLOA GARZÓN, JAHV MC GREGOR, HORWARTH COLOMBIA, BAKER TILLIS, NEXIA, CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS Y JAHV MC GREGOR S.A.

Posteriormente, se firman los siguientes aclaratorios y/o modificatorios al contrato de recaudo, los cuales se especifican en el cuadro 6:

CUADRO 6
MODIFICACIONES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN NÚMERO 183 DE 2003

TIPO Y NÚMERO DE LA MODIFICACIÓN	FECHA SUSCRIPCIÓN MODIFICACIÓN	CLÁUSULAS MODIFICADAS
Modificatorio	25/09/2003	"El contratista se compromete a pagar y cumplir con los aportes a salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales...".



TIPO Y NÚMERO DE LA MODIFICACIÓN	FECHA SUSCRIPCIÓN MODIFICACIÓN	CLÁUSULAS MODIFICADAS
Modificación 1	11/12/2003	Se modifican los numerales de las siguientes cláusulas: numeral 84.2.1., 86.2 y 86.7, 87.12, 88.3 y 88,11, 91.6, 93.4, 94.4, y 94.6, 95,2, 106.12.6 y 106.28, 107.9, 107.10 y 107.11, 108.1 y 108.6 * CLAUSULA CUARTA: "El concesionario acepta y reconoce que las inversiones, instalaciones y/o actividades que se desprendan de las modificaciones solicitadas como cambio de tipología corresponden al ejercicio normal de sus obligaciones contractuales y que por tanto el presente acuerdo no genera ningún sobrecostos, ajuste o revisiones de precios, ni incide en los ingresos y participaciones del CONCESIONARIO, así como tampoco genera algún tipo de desequilibrio económico derivado de tal modificación...".
ADICIONAL 2	18/01/2008	261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 197.
ADICIONAL 3	28/11/2008	34
ADICIONAL 3	16/06/2009	Solución de conflicto, reconocimiento por \$12.470.489.119 de reparación por reclamación presentada por desequilibrio.
ADICIONAL 4	12/04/2011	Modificar la fórmula de proyección de la demanda del modelo financiero conforme al acuerdo logrado en compensación de la reclamación pactada en virtud del adicional No. 3
OTRO SI 4	23/04/2017	Clausula 134, 143, parcialmente la 144 y 183
OTRO SI 5	27/03/2015	Ampliación del horario de inicio de la operación en algunas estaciones de la fase II.

Fuente: Expediente del Contrato de concesión para el recaudo en el sistema Transmilenio 183-2003.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Así las cosas, es necesario mencionar la fecha de terminación del contrato, siendo esta el 21 de diciembre de 2015, según consta en el Acta de Liquidación final del 14 de diciembre de 2017, en la cual se declararon a paz y salvo en todo aquello que no quedo contemplado en las salvedades mencionadas por parte de UNIÓN TEMPORAL FASE II y TRANSMILENIO S.A.

Por último, en estas actas de liquidación de los concesionarios recaudadores de la Fase I y II, en el numeral 8. SALVEDADES DE LAS PARTES, se precisa en los numerales 8.2.7. REVERSIÓN: “Debe dejarse como salvedad expresa por parte de los concesionarios (ANGELCOM y UT FASE II- Según se establece), que el ente gestor obligó al concesionario durante el año 2015 y aun en etapa de operación, a dismantelar su plataforma tecnológica de recaudo, incumpliendo lo pactado en el contrato de concesión para la explotación de recaudo (Cto sin numeración-2000 y Cto 0183 de 2003)”, causándole impactos adversos a la operación.

Luego de verificar 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 (Radicado TRANSMILENIO S.A. N° 2018ER26586 y 2018ER26587 del 27 de octubre de 2018), dando contestación oficial el sujeto de control mediante radicado 2018EE17087 del 04 de septiembre de 2018, se formulan los siguientes Hallazgos:

3.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal porque TRANSMILENIO S.A., en el marco del proceso de selección TMSA-LP-008-2002, desconoció las condiciones de preselección jurídicas para la escogencia del concesionario encargado del recaudo Fase II, sin el cumplimiento de los requisitos legales que determinaban su elegibilidad, en contra de los principios de selección objetiva y transparencia

En cuanto al proceso de selección licitación Pública No. 008 de 2002, que consagra la concesión de la explotación económica de las actividades de recaudo de Sistema Transmilenio, en el pliego de condiciones, numerales 4.1. APTITUD LEGAL DEL PROPONENTE, 4.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA APTITUD LEGAL, numerales 4.1.2. ACREDITACIÓN DE LA APTITUD LEGAL, 4.1.2.1. PERSONAS JURÍDICAS y 4.1.2.1.3. PERSONAS JURIDICAS DE ORIGEN EXTRANJERO, establecen como requisito para la acreditación de la aptitud legal del futuro proponente, como requisito para la etapa de selección, lo siguiente: “Para los efectos previstos en este numeral, se consideran personas jurídicas de origen extranjero, las sociedades o asociaciones que hayan sido constituidas de acuerdo con la legislación extranjera, sea que tengan o no domicilio en Colombia a través de sucursales, cumpliendo con los siguientes requisitos, discriminados para cada una de las etapas de la licitación.”

En este sentido, el numeral 4.1.3. VALORACIÓN DE LA APTITUD LEGAL, del pliego de condiciones, sostiene respecto del cumplimiento de los requisitos de existencia, capacidad y representación legal, que daban lugar a la evaluación de los aspectos jurídicos y que permitían la participación de los proponentes con su correspondiente calificación como ELEGIBLE, en su último inciso, que:

*“Una propuesta que se presente con participaciones en contradicción a lo previsto en el presente pliego, genera la **No elegibilidad de la propuesta por falta de aptitud legal.** (...)*

Se tendrá como NO ELEGIBLE, la propuesta cuando no se haya acreditado la existencia, capacidad y representación legal de los proponentes o de sus integrantes en el caso de los proponentes plurales, cuando no se encuentre garantizada la seriedad de la propuesta en los términos y bajo las condiciones previstas en el presente pliego de condiciones, o cuando se verifique el incumplimiento respecto de alguno de los requisitos establecidos en el pliego, que afecte la validez, oponibilidad y adecuación de la oferta a las condiciones del presente proceso licitatorio. (Subrayado y en negrilla fuera de texto).



Mediante oficio con radicado No. 1-1016 del 28 de febrero de 2003, TRANSMILENIO S.A., le comunicó al representante legal de ANGELCOM S.A. el resultado de la evaluación de los requisitos para la etapa de preselección, de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones en el numeral 4, así:

“1- La proforma 1 se aportó debidamente diligenciada y suscrita por el representante legal. Los documentos por usted aportados cumplen con lo establecido en el numeral 4.1.2.1.1.1. REQUISITOS PARA LA ETAPA DE PRESELECCION PERSONAS JURIDICAS NACIONALES DE NATURALEZA PRIVADA...”

*En consecuencia, el resultado de la evaluación dentro de la etapa de preselección es :
ELEGIBLE”*

Ya en este contexto, procede el equipo auditor a evaluar la información contenida en el acta de inicio del contrato 183 de 2003, suscrita el día primero de agosto de 2003, con el concesionario de recaudo UT FASE II (UNIÓN TEMPORAL conformada por las firmas ANGELCOM S.A. y KEB TECHNOLOGY CO. LTDA) en el numeral tercero, el cual estableció:

“Que revisados los requisitos exigidos en el artículo 474 del Código de Comercio se solicitó al CONCESIONARIO acreditar la constitución de la sucursal en Colombia de la sociedad KEB TECHNOLOGY CO LTDA, como miembro de la unión temporal FASE II, a lo cual procede TMSA mediante comunicación No. 3338 del 12 de junio de 2003”.

Ahora bien, según consta en el numeral sexto del Acta de Inicio referida, mediante comunicación radicada en TRANSMILENIO S.A., No. 004588 del 4 de julio de 2003, este concesionario solicitó un plazo adicional para la acreditación de la constitución de la sucursal en Colombia de la sociedad KEB TECHNOLOGY CO LTDA., como miembro de la unión temporal Fase II, el cual se concedió por el sujeto de control hasta el primero de agosto de 2003, tal y como consta en el oficio de TRANSMILENIO S.A. No. 3864 del 4 de junio de 2003.

De igual manera, en cuanto al numeral siete, del acta de inicio, mediante comunicación radicada en TRANSMILENIO S.A., con el No. 005251 del 31 de julio de 2003, el CONCESIONARIO UT FASE II, allegó copia de la Escritura Publica No.1626 del 28 de julio de 2003, otorgada en la Notaria Cincuenta del Circulo de Bogotá, mediante la cual se constituyó la sucursal en Colombia, de la persona jurídica extranjera KEB TECHNOLOGY CO LTD y un certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, que corroboraba esta información comercial.

En este sentido, se evidenció por el equipo auditor, respecto de la estructuración de los pliegos de condiciones como parte integral de la licitación TMSA-LP-008-2002, que era un requisito previo para la etapa de selección, en el caso de las



personas jurídicas de origen extranjero, la condición jurídica de tener sucursal en Colombia, tuviese o no domicilio en nuestro país, conforme lo establecía la ley comercial, artículos 471, numerales 1 y 2, y el 474, así:

“ARTÍCULO 471. REQUISITOS PARA EMPRENDER NEGOCIOS PERMANENTES EN COLOMBIA. Para que una sociedad extranjera pueda emprender negocios permanentes en Colombia, establecerá una sucursal con domicilio en el territorio nacional, para lo cual cumplirá los siguientes requisitos:

- 1) Protocolizar en una notaría del lugar elegido para su domicilio en el país, copias auténticas del documento de su fundación, de sus estatutos, la resolución o acto que acordó su establecimiento en Colombia y de los que acrediten la existencia de la sociedad y la personería de sus representantes, y
- 2) Obtener de la Superintendencia de Sociedades o de la Bancaria, según el caso, permiso para funcionar en el país.

ARTÍCULO 474. ACTIVIDADES QUE SE TIENEN COMO PERMANENTES. Se tienen por actividades permanentes para efectos del artículo 471, las siguientes:

- 1) Abrir dentro del territorio de la República establecimientos mercantiles u oficinas de negocios aunque éstas solamente tengan un carácter técnico o de asesoría;
- 2) Intervenir como contratista en la ejecución de obras o en la prestación de servicios;
- 3) Participar en cualquier forma en actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de fondos provenientes del ahorro privado;
- 4) Dedicarse a la industria extractiva en cualquiera de sus ramas o servicios;
- 5) Obtener del Estado colombiano una concesión o que ésta le hubiere sido cedida a cualquier título, o que en alguna forma participe en la explotación de la misma
- 6) El funcionamiento de sus asambleas de asociados, juntas directivas, gerencia o administración en el territorio nacional.” (Subrayado y en negrilla fuera de texto)

Ahora bien, en lo que respecta a la contratación estatal, la ley 80 de 1993, en su artículo sexto, dispone que podrán celebrar contratos con el Estado las personas consideradas **LEGALMENTE CAPACES**, en las disposiciones vigentes, significa que, para que una persona jurídica pueda participar en procesos de selección, ser proponentes y celebrar válidamente negocios jurídicos de carácter estatal, no solo deben existir a la vida jurídica, sino tener capacidad de ejercicio, para obligarse por sí mismas.

Por lo anterior, respecto de las personas jurídicas extranjeras cuyas condiciones del pliego, establecían la aptitud legal en el numeral 4.1.2.1.3., es decir la necesidad de tener sucursal en Colombia independiente de su domicilio, dicha



capacidad legal se reitera, cuando adopta su integración como concesionario, al obligarse a su permanencia para ejecutar negocios en nuestro país, conforme lo establecido en el artículo 471 y 474 del Código de Comercio, antes mencionados.

Este equipo auditor en desarrollo de la auditoria, evidenció, que la sociedad extranjera como miembro de la unión temporal, en el marco del recaudo del sistema Transmilenio, se encontraba inmersa en el ordenamiento jurídico que determinaba su capacidad y aptitud para obligarse válidamente en nuestro país , su capacidad legal obedecía a la necesidad de tener una sucursal en Colombia para el desarrollo de actividades como el presente contrato de concesión, desconociendo de igual forma, el requisito habilitante de contenido jurídico para resultar elegible, en el marco del numeral 4.1. APTITUD LEGAL DEL PROPONENTE dentro de la Licitación Publica 008-2002.

En este sentido, la evaluación de los requisitos de preselección de contenido jurídico que se encontraban en el numeral 4 del pliego de condiciones, que determinaron al concesionario UT FASE II, como ELEGIBLE , obedeció al análisis de los requisitos respecto de personas jurídicas de naturaleza privada y de origen nacional, según se desprende del comunicado No. 1-1016 del veintiocho (28) de febrero de 2003, realizado por el sujeto de control al concesionario mencionado, sin que hubiesen sido valoradas las condiciones de aptitud legal requeridas para la participación dentro del presente proceso de selección, respecto de la persona jurídica de origen extranjero que conformaba la unión temporal, contenidas en el numeral 4.1.2.3.1., del pliego de condiciones.

En el entendido que la propuesta debió ser rechazada, conforme lo establece la causal 8 del numeral 5.5. RECHAZO DE LA PROPUESTA del pliego de condiciones, por la falta de aptitud legal para contratar por parte de la persona jurídica extranjera, al no tener la sucursal en Colombia de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 471, numerales 1 y 2, 474 del Código de Comercio y en el marco de los requisitos consagrados en los numerales 4.1.2.1.3 y 4.1.2.3.1., del pliego de condiciones. Esto trae como consecuencia directa, vicios sustanciales en la valoración o ponderación de las propuestas y la posterior escogencia del adjudicatario conforme lo establecía la ley.

Lo anteriormente expuesto, evidencia presuntamente el desconocimiento de la normativa de contratación estatal y constitucional vulnerando los principios constitucionales de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, tal como lo precisa el artículo 209 de la Constitución política de Colombia de 1991, así como los principios de transparencia, selección objetiva, económica, libre concurrencia como orientadores de la actividad contractual, consagrados en la ley 80 de 1993, como guías fundamentales de la función



pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulnera 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 y de la contratación estatal.

Conforme a lo descrito en los párrafos anteriores, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y penal por cuanto la entidad desconoció las condiciones de aptitud legal requeridas para la participación dentro del presente proceso de selección, respecto de la persona jurídica de origen extranjero extranjera KEB TECHNOLOGY CO LTDA que formaba parte de la unión temporal UT FASE II, contenidas en el numeral.4.1.2.3.1 del pliego de condiciones, al no tener sucursal legalmente constituida en Colombia de forma previa para su valoración legal, lo cual determinaba su preselección como NO ELEGIBLE, vulnerando presuntamente los principios de selección objetiva y transparencia consagrados en la ley.

Valoración de la Respuesta

Analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que de la lectura integral del proceso de selección licitación Pública No. 008 de 2002, numerales 4.1. APTITUD LEGAL DEL PROPONENTE, 4.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA APTITUD LEGAL, numerales 4.1.2. ACREDITACIÓN DE LA APTITUD LEGAL, 4.1.2.1. PERSONAS JURÍDICAS y 4.1.2.1.3. PERSONAS JURIDICAS DE ORIGEN EXTRANJERO, exigía como requisito previo para la etapa de selección, en el caso de las personas jurídicas de origen extranjero, la condición jurídica de tener sucursal en Colombia, tuviese o no domicilio en nuestro país, conforme lo establecía la ley comercial, artículos 471, numerales 1 y 2, y el 474.

Existía por tanto dentro del proceso de selección la condición habilitante jurídica de tener como requisito previo, la sucursal en Colombia independiente de su domicilio, para poder participar válidamente dentro del mismo, no posterior a la adjudicación, dicha capacidad legal se reitera, como requisito de habilitación, en su condición de integración como concesionario, al obligarse a su permanencia para ejecutar negocios en nuestro país, lo cual determinaba su preselección como NO ELEGIBLE.

Ahora bien, respecto de la manifestación que la acción disciplinaria se encuentra prescrita, es necesario precisar que el término de la prescripción, se contabiliza a



partir de la última conducta constitutiva de falta, es decir desde la realización del último acto, para el presente caso, desde que se liquidó el contrato 183-2003, es decir, desde el día catorce (14) de diciembre de 2017, a la fecha no se han cumplido los 5 años contados desde la realización del último acto permanente o continuado.

Todo esto obedece de manera concluyente a que si bien la persona jurídica referida como KEB TECHNOLOGY CO LTDA, no cumplía presuntamente con el requisito de aptitud legal para la vigencia 2002, en la cual se desarrolló la licitación pública 008 y así fue seleccionada como parte integrante de la UNION TEMPORAL UT FASE II, para la concesión del recaudo, sucedieron otros actos indudablemente conexos a la suscripción del contrato 183-2003, verificados en el acta de liquidación para la vigencia 2017, por parte de este equipo auditor, resultando viable sostener que la conducta presuntamente disciplinable mantiene su vigencia disciplinaria hasta esta fecha, pues esta persiste, mientras la afectación del bien jurídico tutelado se prologa en el tiempo.

Debe entenderse entonces que la gestión administrativa desplegada por el sujeto de control, desde la evaluación del requisito habilitante de contenido jurídico que lo reconoce como elegible no cumpliendo este requisito hasta la fecha de liquidación, confieren a la conducta un carácter permanente, desde el punto de vista de los efectos y actuaciones derivadas de tal adjudicación, hasta que cese la circunstancia de ilegalidad que le dio origen, en el marco de lo preceptuado en el artículo 30 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA, de la ley 1474 del 12 de Julio de 2011 - Estatuto Anticorrupción.

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 Penal, se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$900.865.038, porque TRANSMILENIO S.A. ordenó la sustitución de la plataforma tecnológica al final de la vigencia de los contratos de concesión con ANGELCOM S.A. y UT FASE II, no obstante que tenían una mayor vida útil.

En el contrato de concesión de recaudo 183 de 2003, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la Unión Temporal Fase II, conformado por ANGELCOM



S.A. Y KEB TECHNOLOGY CO LTDA, se había pactado en los numerales 14.14 y 16.3 de la cláusula 14 Derechos de TRANSMILENIO S.A., el primero estableció *“El derecho a obtener la reversión de la plataforma tecnológica del Sistema de Recaudo (PTR), del CCR y de los demás bienes revertibles al término de la concesión, con sus mejoras y anexidades y la restitución de la infraestructura entregada en administración, con sus mejoras y anexidades, en las condiciones previstas en el presente contrato”* y el segundo *“Etapa de Reversión: Comprendida entre la fecha en la que se verifique el vencimiento de la etapa de operación regular, conforme a lo previsto en el numeral anterior y la fecha en que TRANSMILENIO S.A., le comunique al concesionario la recepción a satisfacción de los bienes revertibles y de aquellos a cuya restitución está obligado de acuerdo a las disposiciones del presente contrato”*.

También se había establecido el procedimiento para realizar la reversión y sustitución de bienes, basado en un Plan Maestro aprobado por el ente gestor.

Posteriormente mediante la Resolución 468 del 12 de agosto de 2014, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A., ordenó incorporar la fase de transición y sustitución a los contratos de concesión mencionados, en el sentido de realizar las actividades necesarias para la preparación y sustitución de la plataforma tecnológica de recaudo de las Fases I y II por dispositivos de recaudo del SIRCI, basados en una decisión aprobada por el Comité de Recaudo del 10 de abril de 2014 (acta No. 6), que anticipadamente se había establecido que dichas decisiones serían vinculantes, en este caso los tres representantes de cada concesionario aprobaron esa decisión.

En este sentido, el sujeto de control emitió la Resolución 758 del 3 de diciembre de 2014, acto administrativo que confirma y deja en firme la resolución 468 del 12 de agosto de 2014, por medio de la cual se incorpora a los contratos de concesión de las fases I, II y SIRCI una decisión del Comité de Gestión del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio y se establece el apoyo al seguimiento y supervisión especial a este proceso por parte de TRANSMILENIO.

En este sentido, para realizar el proceso, se emitieron por parte del sujeto de control las Resoluciones Nos. 142 del 2 de marzo de 2016 y 184 del 31 de marzo de 2016, *“Por medio de las cuales se dan de baja unos elementos devolutivos y se ordena la venta de los mismos a través de subasta Pública”*

Así las cosas, los concesionarios de las fases I y II, hicieron la entrega de los bienes de los concesionarios al ente gestor Sin embargo, TRANSMILENIO S.A., al tomar ésta última decisión, no previó que algunos bienes a los cuales se les dio de baja apenas estaban empezando su vida útil, como es el caso de los bienes que



hacían parte de la Troncal de Soacha, la cual empezó a prestar su servicio desde el 27 de diciembre de 2013 y lo mismo sucede con los bienes adquiridos entre 2013, 2014 y 2015, todos esos bienes fueron dados de baja mediante en el Acta del Comité de Inventarios del 18 de enero de 2016, donde se basaron en el memorando 2015IE11985 del Director de las TICs, que dice *“el acta que se verificó en el Comité la materialidad de los bienes, concluyendo que el costo individual de los bienes objeto de reversión está por debajo del criterio de materialidad establecido por TRANSMILENIO SA”*.

En el mismo sentido, el Profesional de Apoyo Logístico pone en consideración del Comité la baja de los bienes recibidos de los dos concesionarios, soportado en el memorando 2015IE11985 del Director de las TICs, el cual consagra:

“De conformidad con lo solicitado en el radicado 2015IE11578 y posterior a la revisión del CD, con el inventario de bienes a revertir por parte de los operadores de Recaudo ANGELCOM y UT FASE II, me permito informar:

- *No existen en el país Sistemas de Recaudo Conocidos que puedan incorporar como elementos de control de acceso, de validación o de venta, inventarios o dispositivos usados. En cada uno de ellos es responsabilidad del concesionario proveer elementos nuevos.*
- *Los elementos tecnológicos adicionales como servidores principales o de estación, aires acondicionados o UPS, requieren para su utilización un estudio por parte de un perito evaluador, tal como ustedes lo han manifestado en las reuniones del Comité de Reversión. Teniendo en cuenta, que dicho estudio deberá considerar desde la instalación, puesta en marcha, mantenimiento y soporte de cada uno de los dispositivos referenciados, e igual una consulta al mercado para dispositivos usados o en calidad de residuales o chatarra.*
- *Por último, se debe considerar la obsolescencia tecnológica como la caída en desuso de estas máquinas motivado no por un mal funcionamiento, sino por un insuficiente desempeño de sus funciones en comparación con las nuevas máquinas, equipos y tecnologías”.*

Ahora bien, dentro de las motivaciones de las resoluciones 142 y 184 de 2016, se observa por el equipo auditor, que este sujeto de control sostiene la realización de la baja de los elementos contenidos en estos actos administrativos de conformidad con el manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo y control de los bienes en los entes públicos del Distrito Capital, Resolución 001 de 2001 de la Secretaria de Hacienda Distrital, numeral 5.6 EGRESO O SALIDA DEFINITIVA POR BAJA, en el cual se establece el proceso para dar de baja los bienes servibles no utilizados o inservibles del inventario de las entidades del Distrito.



En el contexto de la Resolución 001 de 2001, expedido por la Secretaria Distrital de Hacienda - SDH, por la cual se expide el manual de procedimientos administrativos y contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital., numeral 5.6. EGRESO O SALIDA DEFINITIVA POR BAJA, sostiene:

“Es el proceso mediante el cual la administración decide retirar definitivamente un bien, tanto física, como de los registros contables e inventarios que forman parte del patrimonio de la entidad, por no estar en condiciones de prestar servicio alguno, por el estado de deterioro o desgaste natural en que se encuentra, por no ser necesario su uso o por circunstancias, necesidades o decisiones administrativas y legales que lo exijan, tales como haber sido entregado a otra entidad en calidad de traspaso, vendido, o permutado, entre otro destino final, de acuerdo con la tipificación que se le haya dado.”

En este sentido, la Resolución 1 de 2001, establece dos clases de procesos para dar salida por baja de los bienes del Distrito Capital, enunciados en los numerales 5.6.1. **BAJA DE BIENES SERVIBLES NO UTILIZABLES** y 5.6.2. **BAJA DE BIENES INSERVIBLES**

Así las cosas y de acuerdo al marco normativo, el memorando interno 2015IE11985 del 04-12-2015, proveniente del Director de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones, hace referencia a unas consideraciones de acuerdo a su competencia respecto de los bienes revertidos por el operador ANGELCOM, en virtud del cual realiza una serie de recomendaciones de vital importancia como lo es la necesidad de contar con el estudio de un experto o una consulta de mercado, así como la determinación de la obsolescencia en los bienes tecnológicos, motivado por ser insuficientes en el desempeño de sus funciones en comparación con las nuevas máquinas, equipos y tecnologías.

De igual forma, este documento, no hace referencia a la certificación expresa expedida por el representante legal o funcionario delegado para tal fin, donde se detallan aspectos tales como la relación pormenorizada de los bienes, destino que se les ha de dar, ya sea, traspaso o traslado a otra entidad, venta, permuta, aprovechamiento para la recuperación de otros bienes de características similares o con destinación a la instrucción educativa; nombramiento de los funcionarios que deben llevar a cabo el procedimiento del destino final y las razones de la baja, de los bienes no útiles u obsoletos o inservibles, según el caso, conforme lo establecen los numerales 5.6.1.2. y 5.6.2.1 de la Resolución 001 de 2001 expedida por la Secretaria Distrital de Hacienda -SDH.

Se suma a lo anterior, que en el mencionado documento el Director de las TICs, incluye la aprobación de los bienes las barras de control de acceso, que no son propiamente equipos de computación, para que certifique su estado.



Por lo anterior, se observó en los documentos soporte, que no existen ni el análisis de un perito evaluador que determine las condiciones y estado actual de los bienes objeto de baja, ni estudio de mercado realizado por la entidad para tal efecto, necesarios para justificar las razones de la baja, tampoco se evidenció documento alguno respecto de la certificación del funcionario o representante legal de la entidad que determine el marco sobre el cual se toman las decisiones administrativas que constan en las Resoluciones 142 y 184 de 2016. Adicionalmente, se debe mencionar que los miembros del Comité de Inventarios argumentan que analizado el costo-beneficio, el costo histórico y los conceptos técnicos del Director de las TICs, consideraron que no era necesario un avalúo para darles de baja, pero este ente de control no encontró como se dijo anteriormente el estudio de mercado que lo justificara.

En el acta del Comité de Inventarios, citada anteriormente, se afirmó que los bienes muebles no eran susceptibles de reversión, sin embargo, en las Resoluciones 142 y 184 de 2016 aparece un listado de muebles que hicieron parte del proceso, contradiciendo el contenido del Acta del Comité de Inventarios.

Finalmente los activos mencionados fueron vendidos en pública subasta, mediante la contratación por parte del sujeto de control de un intermediario comercial Empresa Comercializadora NAVE LTDA, mediante el contrato 84 de 2014, los bienes de la Resolución 142 de 2016 fueron vendidos por un valor de \$30.113.600 por subasta pública a un particular y los de la Resolución No. 184 de 2016 por un valor de \$80.633.000, mediante la enajenación a la Empresa Recaudo Bogotá.

De acuerdo con este proceso, se evidencia que el sujeto de control, para dar de baja los bienes acude a los parámetros establecidos en la Resolución 01 de 2001, como son la obsolescencia tecnológica, sin que se hubiese determinado esta valoración a través de un estudio técnico o análisis de mercado que así lo determinara, a pesar de encontrarse en buen estado han quedado en desuso, especificaciones técnicas son insuficientes para su funcionamiento e inservibles por daño total o parcial y servibles no utilizables, argumentos que quedan desvirtuados, en razón a que los bienes finamente fueron cedidos en subasta al concesionario Recaudos Bogotá S.A.S., el cual se presume debido a su actividad desarrollada en el SISTEMA INTEGRADO DE RECAUDO, CONTROL, INFORMACIÓN Y SERVICIO AL USUARIO (SIRCI) los pondrá al servicio y utilizará hasta el término de su vida útil.

Se evidencia con esta negociación de los bienes dados de baja, que fueron adquiridos por Recaudo Bogotá en pública subasta, como producto de la sustitución de la plataforma de recaudo correspondientes a las Fases I y II en el marco de la etapa de reversión, la falta de prudencia en la toma de decisiones del



ente gestor, puesto que no se realizó el estudio suficiente antes de ordenar la sustitución de los bienes que hacían parte de estos contratos y que posteriormente afectan el patrimonio del Distrito, trayendo como consecuencia demandas de los concesionarios, observaciones de los entes de control, lo que significa un posible aumento del menoscabo del erario público.

El presunto daño patrimonial, se establece en el cuadro número 7:

CUADRO 7
CUANTIFICACION DEL VALOR OBSERVADO

Valores en pesos

CONCEPTO	VALOR
Monto de la sumatoria de saldo en libros de los bienes adquiridos hasta 2012	323.398.436
Valor del saldo en libros bienes adquiridos en 2013, 2014 y 2015	687.466.602
Subtotal	1.010.865.038
Menos el valor de la subasta	110.000.000
Valor del presunto detrimento patrimonial	900.865.038

Fuente: con base en Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Lo anteriormente expuesto, evidencia presuntamente el desconocimiento de la normativa de contratación estatal y constitucional vulnerando los principios constitucionales de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, tal como lo precisa el artículo 209 de la Constitución política de Colombia de 1991, así como el principio de transparencia, consagrados en la ley 80 de 1993, como guías fundamentales de la función pública; por último, se desconoce lo preceptuado en la Resolución 01 de 2001, expedida por la Secretaria Distrital de Hacienda, por medio del cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, la administración no se refiere a la justificación de la decisión de ordenar la sustitución de la plataforma tecnológica del sistema de recaudo al final de la vigencia de los contratos de concesión con ANGELCOM y UT FASE II, que como se mencionó tenían aún una vida útil, inclusive algunos hasta ahora empezaban a prestar un servicio a la concesión, situación que se corroboró cuando los bienes se llevaron a subasta y parte de estos fueron adjudicados en ese proceso al



Concesionario Recaudo Bogotá, dejando en evidencia que los bienes tenían aún una vida útil y como consecuencia la contribución para la generación de ingresos. Por lo anterior, se ratifica el hallazgo en lo concerniente al proceso de reversión y sustitución de la plataforma tecnológica

Sobre la información que se analizó por este ente de control, efectivamente se basó en un acto administrativo como es la Resolución 142 de 2016, emitida por TRANSMILENIO S.A., la cual se expidió para ordenar la baja de los bienes y llevarlos a subasta pública en cumplimiento del proceso de reversión y la cual provenía de los concesionarios del Sistema de Recaudo.

En lo referente a la baja, si bien se aduce por la empresa que los bienes tienen una capacidad productiva nula, esos es relativo, puesto que en esos inventarios existían bienes adquiridos entre 2013 y 2015 que tenían una vida útil y un valor material, el cual se cuestiona porque citando como ejemplo las barras de control de acceso adquiridas en ese lapso de tiempo presentaban como valor contable \$100, y estaban totalmente depreciadas, cuando su valor de adquisición estaba en un promedio de \$17.331.924, además esas barras tenían una vida útil aproximada de 12 años, que era el plazo de vencimiento del contrato de concesión. En el mismo sentido, el Director de TICS, no certificó sino simplemente envía una comunicación que se tomó como un concepto técnico, como ya se había cuestionado en el informe preliminar.

La empresa decidió dar de baja y llevar a subasta los bienes del proceso de reversión de los contratos de concesión, sin la existencia de un estudio técnico o análisis de mercado que hubiese sido la base para ello, inclusive en el Comité Técnico de inventarios se descartó el avalúo y se aprobó la incorporación en la contabilidad por \$1 de forma individual de los bienes, no obstante, que parte de estos empezaban su vida útil o tenían una capacidad de generación de ingresos.

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 \$900.865.038, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, así mismo, se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$1.588.792.041 porque TRANSMILENIO S.A. autorizó pagos con motivos de horarios extendidos del servicio a los concesionarios ANGELCOM y UT FASE



II, sin que se probara el desequilibrio económico y sin que los contratos sin número del año 2000 y 183 de 2003 lo contemplaran

El 19 de abril del año 2000, se suscribió el contrato sin número del año 2000, suscrito con ANGELCOM, cuyo objeto es “1.1. Otorgar en concesión al CONCESIONARIO la explotación económica del Recaudo del Sistema TransMilenio por el concepto de venta del servicio de transporte público de pasajeros sobre las troncales Avenida Caracas, Autopista Norte y Calle 80, y, a opción de TRANSMILENIO S.A., de las que sucesivamente se lleguen a construir dentro del término de vigencia del contrato de recaudo, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., opción esta que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste conforme lo reconoce el CONCESIONARIO a través del presente contrato. 1.2. Otorgar en concesión la infraestructura para la instalación, operación y explotación del recaudo del Sistema TransMilenio. La infraestructura entregada en concesión solo incluirá el espacio para los puntos de venta y para las barreras de control de acceso”

El Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 002 de 1999, de la cual se derivó el contrato sin número del año 2000, estableció en el numeral 1.11. (Pág. 15), que: “Los proponentes, al elaborar su propuesta, deberán tener en cuenta que el cálculo de los costos y gastos, cualesquiera que ellos sean, se deberán basar estrictamente en sus propios estudios técnicos y en sus propias estimaciones, los que podrán apartarse, en todo o en parte, de los estudios y estimaciones que se encuentren o que se deriven de los documentos contenidos en la biblioteca de TRANSMILENIO S.A.”

La Cláusula 89, DISPONIBILIDAD DEL MEDIO DE PAGO, estableció la obligación de ANGELCOM, de garantizar la disponibilidad de medios de pago para el acceso al Sistema durante los horarios de operación del sistema TransMilenio.

En este mismo sentido, la Cláusula 104, NIVELES DE SERVICIO DE OPERACIÓN, del contrato Sin Numero del año 2000, comprometió al CONCESIONARIO a operar los equipos en la unidad de procesamiento de datos, en el horario mínimo de lunes a sábado de 5:00 a las 23:00, y domingos y festivos de 06:30 hasta las 22:00. El horario de apertura y cierre de los puntos de parada se abrirán y cerrarán con 45 minutos antes o después, a la jornada de operación atendida.

En esta cláusula 104, también se indicó: “TRANSMILENIO S.A. determinará las estaciones que en determinados horarios y entre fechas específicas podrán permanecer cerradas al público; esta información será enviada por escrito al CONCESIONARIO y podrá ser modificada por TRANSMILENIO S.A. en cualquier momento. TRANSMILENIO S.A igualmente podrá modificar los horarios de operación de forma unilateral, temporalmente o de manera permanente, diseñando un sistema especial para el ajuste de horas operativas.

Sin perjuicio de lo anterior, el CONCESIONARIO se compromete a atender los requerimientos que efectúe TRANSMILENIO S.A. para modificar los horarios antes mencionados, cuando así lo exijan las necesidades del servicio” Subrayado fuera de texto.



La Cláusula 208, PARTICIPACIÓN DEL CONCESIONARIO EN LOS BENEFICIOS GENERADOS POR LA EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DEL SISTEMA TRANSMILENIO, establece que el CONCESIONARIO deberá realizar todas las inversiones que se requieran para el suministro, puesta en marcha y operación permanente del sistema de recaudo, así mismo, que dentro de la remuneración se hallan comprendidos los costos y gastos que se requieran para la ejecución plena y eficiente del contrato, incluidos los costos por la eventual realización de los riesgos que sean trasladados al concesionario.

Al analizar la distribución de riesgos, pactados en las cláusulas Nos. 222, 223, 225, del contrato sin número de 2000, no se evidencia que el aumento del horario de atención a los ciudadanos, se encuentre como un riesgo no atribuido al Concesionario. Por el contrario se establece que el CONCESIONARIO asumirá en su totalidad los riesgos que se deriven del cumplimiento de las obligaciones del contrato, asumiendo los costos y gastos que se requieran dentro del giro ordinario del negocio.

Sin atender las estipulaciones precisas contractuales antes descritas, TRANSMILENIO S.A., suscribió el 27 de marzo de 2015, el OTROSÍ No. 15, con el fin de remunerar mensualmente y hasta la finalización del plazo de ejecución una suma fija mensual de \$41.390.585.

Como consideración de este otrosí se indicó: “*Que a efectos de salvaguardar el equilibrio económico del contrato de concesión, las partes han acordado el pago de una suma fija por concepto de incremento en los gastos que demanda el adelanto del inicio de operación*”

No obstante, no se evidencia que se haya demostrado que efectivamente la ampliación de los horarios de atención, a fin de mitigar el impacto de la creciente demanda de servicio público, haya causado un desequilibrio económico a la Empresa ANGELCOM, y al observar el oficio 2016EE19166 del 17 de noviembre de 2016, muestra que el promedio de la demanda es de aproximadamente 3.2 millones de pasajes vendidos por semana, contra una demanda de estructuración de 2.4 millones de pasajes vendidos a la semana, lo que evidencia una mayor demanda, que redundaría en una mayor remuneración para los concesionarios que hacen labores de acuerdo al objeto contractual que nos ocupa.

En el mismo aspecto, las utilidades de ANGELCOM para la vigencia 2014, se aleja de una pérdida, lo cual sería el mayor indicio de un perjuicio grave para el concesionario.

Es de anotar, que mediante el oficio 80107-04 del 31 de agosto de 2018, radicado 27092 de la misma fecha, se solicitó por parte de este Ente de Control, presentar copia digital de la evaluación económica que evidencie el análisis del equilibrio



económico de los contratos de concesión, obteniéndose como respuesta a través del oficio numerado 2018EE17209 del 6 de septiembre de 2018, un adjunto, en el cual se cuantifica el valor a cancelar a los concesionarios, pero no se evidencia el desequilibrio económico de estos, dada la ampliación de horario en algunas estaciones del sistema, con el fin de suplir la demanda de pasajeros.

También se relata que el Equipo Auditor solicitó a la Entidad copia de la solicitud de TRANSMILENIO S.A. a los concesionarios ANGELCOM S.A. y UT FASE II para la ampliación del horario de inicio de operación, como respuesta el 6 de septiembre de 2018, a través de oficio 2018EE17209 TRANSMILENIO S.A. respondió, que una vez verificados el archivo físico y el aplicativo CORDIS, no se pudo encontrar lo solicitado por la Contraloría de Bogotá D.C.

En el oficio No. 2018EE17209 del 6 de septiembre de 2018, se adjuntó archivo Excel, en el cual se puede cuantificar el valor pagado por TRANSMILENIO S.A. a ANGELCOM, entre el 2 de abril de 2015, hasta el 21 de diciembre de la misma anualidad, por un valor de \$926.240.080, por concepto de la aplicación de lo pactado en el otrosí No. 15 en conjunto con los valores pagados derivados del arreglo directo del 26 de marzo de 2015.

Ahora bien, mediante Acta No. 1 del 26 de marzo de 2015, se suscribió *MESA DE NEGOCIACIÓN DE ARREGLO DIRECTO HORARIO EXTENDIDO*, aplicable a los contratos de Concesión sin número de 2000 y 183 d 2003, mediante los cuales se planteó la alternativa de cancelar el valor de \$974.336.086, por concepto de *Horario Extendido* para los dos concesionarios, correspondiente al periodo del 29 de diciembre de 2013 al 31 de marzo de 2015. La forma de pago propuesta correspondía a ocho pagos semanales por \$121.792.011. Esta propuesta incluía también el pago por motivos de jornadas extendidas especiales, por eventos y otras actividades.

Los operadores de Recaudo de las Fases I y II, manifestaron estar de acuerdo con la propuesta indicada en el párrafo anterior, razón por la cual, TRANSMILENIO S.A. procedió autorizar el respectivo pago, honrando lo establecido en dicho acuerdo.

Similar situación se encuentra en el contrato No. 183 de 2003, como se relata a continuación:

El 4 de junio de 2003 se suscribió el contrato No. 183 de 2003, con la unión temporal UT FASE II, con el siguiente objeto “*Otorgar en concesión no exclusiva la explotación económica de las actividades de recaudo de servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones que determine TRANSMILENIO S.A.,*



bajo vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., y dentro del término de la vigencia del contrato de concesión. La determinación de TRANSMILENIO S.A. será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO.

Desarrollar, y administrar, a opción de TRANSMILENIO S.A., la Aplicación Monedero Transmilenio (AMT) explotando los sectores de la Tarjeta Inteligente Sin Contacto (TISC) que determine TRANSMILENIO S.A. y administrar las llaves d seguridad de esta aplicación bajos las condiciones que se establezcan en el contrato de concesión, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., opción esta que será de obligatorio cumplimiento para el CONCESIONARIO en caso de ser ejercida por TRANSMILENIO S.A. conforme al derecho que en tal sentido le asiste y tal como lo reconoce el CONCESIONARIO”.

En la cláusula novena del contrato 183 de 2003, se tienen las obligaciones del Concesionario para la explotación económica de las actividades de recaudo, en las que se encuentra *“Asumir por cuenta propia...,...el costo total de la inversión y la operación que se requiera para la ejecución del contrato de concesión...”* en ese mismo sentido la cláusula 11 establece *“11.5. Garantizar la prestación del servicio de recaudo, en condiciones de eficiencia, calidad y seguridad a los usuarios, con la permanencia y continuidad que determine TRANSMILENIO S.A.”*

La Cláusula 62 del contrato señala, que el CONCESIONARIO asumirá la totalidad de los riesgos que se deriven del cumplimiento de las obligaciones del contrato y será responsable por el cumplimiento de las condiciones requeridas para el desarrollo de la actividad de recaudo, asumiendo por lo tanto los costos, gastos, y medios que se requieran. Entre los riesgos asumidos completamente por la Unión Temporal FASE II se tienen *“Los riesgos propios del giro de los negocios y que asumirá en el presente contrato de concesión se encuentran los siguientes: el riesgo ambiental, el riesgo comercial, el de demanda, el de flujo de caja, el de operación, el financiero, el de financiabilidad, de retorno de su inversión, de implantación del Sistema, el riesgo regulatorio, el tributario y el riesgo político”*

Adicionalmente, la Cláusula 66. EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO, expone que *“El CONCESIONARIO no podrá solicitar ningún tipo de compensación, reclamación o ajuste, derivados del desarrollo, ejecución o interpretación del presente contrato de la asignación de riesgo que corresponda”*

En cuanto al horario de operación, la cláusula 177, indica que UT FASE II se compromete a operar el sistema de recaudo, en un horario de venta atendida mínimo de lunes a sábado de 05:00 a las 23:45 y domingos y festivos de 06:30 a las 22:45; Esta cláusula contiene textualmente lo siguiente:

“TRANSMILENIO S.A. determinará las estaciones que en determinados horarios y entre fechas específicas podrán permanecer cerradas al público; esta información será enviada por



escrito al CONCESIONARIO y podrá ser modificada por TRANSMILENIO S.A. en cualquier momento, sin que exista derecho a compensación alguna para el CONCESIONARIO por este respecto.

TRANSMILENIO S.A. igualmente podrá modificar los Horarios previo acuerdo con el CONCESIONARIO.

Sin perjuicio de lo anterior, el CONCESIONARIO se compromete a atender los requerimientos que efectuó TRANSMILENIO S.A. para modificar los horarios antes mencionados, cuando así lo exijan las necesidades del servicio y previo acuerdo entre las partes”

Sin atender la claridad que ofrece el clausulado contractual antes descrito, el 27 de marzo de 2015, se materializó el “Otrosí No. 5 al contrato de Concesión No. 183 de 2003, suscrito entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. – TRANSMILENIO S.A. y Unión Temporal UT FASE II” en el cual acordaron “Remunerar mensualmente y hasta la finalización del plazo de ejecución de la concesión, una suma fija correspondiente a.....\$29.749.483 Moneda Legal Colombiana los cuales serán pagaderos de forma semanal dividiendo el monto anterior en 4.3 semanas estándar”

Los considerandos del Otrosí que nos ocupa, establece entre otros que:

“Para cumplir con la prestación oportuna y eficiente del servicio de transporte público.....A fin de mitigar el impacto de la creciente demanda del servicio público de transporte, el Ente Gestor Solicitó para la Troncal de las Américas específicamente desde el 24 de febrero de 2014, la ampliación adicional en 30 minutos para el inicio de operación en las Estaciones Portal Américas...

...Que como consecuencia del incremento de dicha demanda y teniendo en cuenta que las medidas anteriormente citadas influyeron de forma satisfactoria en la prestación del servicio de transporte público, como quiera que lograron mitigar adecuadamente los efectos causados por el desplazamiento de la demanda en su horario, TRANSMILENIO S.A. decidió ampliar en una hora adicional el inicio de operación de algunas estaciones tales como Portal Tunal...

Para la Fase II del Sistema TransMilenio se incrementó en una hora el inicio de operación en Estaciones y Portales tales como San Mateo y hasta la estación General Santander (Troncal Sur) y del Portal Américas hasta Marsella (troncal Américas) y en 30 minutos estaciones tales como Portal Suba hasta Rio Negro, y la Troncal NQS”

Además de proceder a la realización de un reconocimiento económico, sin atender lo establecido en el contrato, especialmente en que al CONCESIONARIO le correspondían los riesgos de operación y que este no podría solicitar reconocimientos adicionales a los pactados en la remuneración, tampoco se evidencia la existencia de los estudios económicos, técnicos, jurídicos y/o financieros realizados por la Empresa, para los reconocimientos económicos, que determinaron la ampliación del horario de inicio de la operación en algunas estaciones de la Fase II, que soportan las modificaciones, pues corresponde a un arreglo directo donde no se evidencian los documentos soporte, en especial la



demostración de la ruptura del equilibrio económico de la Unión Temporal FASE II, y que la Empresa indica salvaguardar, como se halla expuesto en las consideraciones del otrosí No. 5.

En cuanto a los valores pagados a la unión temporal FASE II, entre el 6 de abril de 2015 y 27 de diciembre de la misma anualidad, derivados de la suscripción del otrosí No. 5, y del Acta No. 1, del 26 de marzo de 2015, se evidencian en la Tabla 2 del oficio No. 2016EE19166 del 17 de noviembre de 2016, donde se muestran los valores remunerados por la ampliación de horario de atención, por un valor de \$662.551.961.

Las posibles causas de los pagos realizados, para remunerar horarios adicionales de servicio, tanto en el contrato sin número del año 2000, como en el contrato 183 de 2003, se deben posiblemente a la falta de cuidado y control en la elaboración de la Mesa de Negociación - Acta No. 1 y los otrosí No. 15 y No. 5, pues no se verificó que estos documentos que derivaron pagos a los concesionarios, se ajustaran a lo pactado contractualmente, ni tampoco se evidencian los soportes que demuestren que existió un desequilibrio económico de los contratistas a quienes se les concedió un mayor valor de remuneración.

Como consecuencia del pago de valores por la ampliación del horario de atención, para el contrato sin número del año 2000 y el contrato No. 183 de 2003, se tiene un presunto detrimento patrimonial por el valor de \$1.588.792.041.

Además de no atender lo establecido contractualmente, la actividad antes descrita se halla en contravía de lo establecido en el Manual de Contratación de la Empresa, código M-SJ-001 de noviembre de 2014, y presuntamente infringe lo establecido en la ley 734 de 2002, ley 610 de 2000.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que la variable que nos ocupa sobre los horarios de servicio, fue tenida en cuenta en los contratos y cargado el riesgo a los CONCESIONARIOS, por tanto en este aspecto, no se puede entender un contrato incompleto. Tampoco se evidencia una situación de caso fortuito o fuerza mayor.

El Equipo Auditor no reprocha la realización de modificaciones contractuales. En este caso, el Equipo Auditor, entiende que se amplió el horario para mejorar los servicios y satisfacer una demanda de pasajeros, lo que se cuestiona es que se



haya autorizado un pago, por una situación que estaba a cargo del concesionario, según el contrato. De otra parte, en cuanto a la sentencia C-949-2001, el aparte se refiere a prórrogas, que no es el caso que nos ocupa.

Este Ente de Control, no comparte que la ampliación del horario sea una obligación adicional, pues la misma hace parte del contrato y en el mismo no se precisa que se deba pagar por este concepto.

Para el contrato 183 de 2003, La Cláusula 177.2, trata de HORARIO DE OPERACIÓN. Siendo claro que TRANSMILENIO S.A. puede modificar dichos horarios y aunque se debe hacer un previo acuerdo con el CONCESIONARIO, se entiende que es un Acuerdo Operativo. La cláusula NO indica que se debe tener un Acuerdo ECONOMICO previo, como lo da a entender la Entidad. Lo anterior acorde con la Cláusula 66. EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO, que expone que *“El CONCESIONARIO no podrá solicitar ningún tipo de compensación, reclamación o ajuste, derivados del desarrollo, ejecución o interpretación del presente contrato de la asignación de riesgo que corresponda”*.

Por último, no se presentan Argumentos precisos sobre lo observado en cuanto al Acta No. 1 del 26 de marzo de 2015, en la que se suscribió la MESA DE NEGOCIACIÓN DE ARREGLO DIRECTO HORARIO EXTENDIDO y cuyos efectos económicos hacen parte de la cuantía de la observación presentada.

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 \$1.588.792.041, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, así mismo se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.3 Proceso de Selección TMSA-LP-003 de 2011 - Contrato de Concesión de Recaudo No. 01 de 2011

El 25 de abril de 2011, mediante Resolución No. 153, TRANSMILENIO S.A. convocó la Licitación Pública TMSA-LP-003 de 2011, con el objeto de otorgar en concesión el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario (SIRCI) del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.

El 15 de julio de 2011, a través de Resolución No. 327, se adjudicó la Licitación Pública TMSA-LP-003 al proponente PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.



El primero de agosto de 2011, se suscribió el Contrato No. 001 de 2011, para la Concesión del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario del SITP entre TRANSMILENIO S.A. y RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.

En la Cláusula primera, se determinó como objeto del Contrato No. 001 de 2011 el siguiente: *Otorgar en concesión el DISEÑO, SUMINISTRO, IMPLEMENTACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE RECAUDO, DEL SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y SERVICIO AL USUARIO Y DEL SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN; EL DISEÑO, SUMINISTRO, IMPLEMENTACIÓN, GESTIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE CONTROL DE FLOTA; EL SUMINISTRO DE LA CONECTIVIDAD; LA INTEGRACIÓN ENTRE EL SUBSISTEMA DE RECAUDO, EL SUBSISTEMA DE CONTROL DE FLOTA, EL SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y SERVICIO AL USUARIO Y EL SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN, QUE CONFORMAN EL SIRCI, PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ, D.C.*

La Cláusula octava, estipuló que la duración del contrato es de 16 años. De igual manera, el mencionado contrato de concesión de recaudo en su Cláusula 35 determinó que el valor de éste es indeterminado pero determinable.

El 27 de septiembre de 2011, se suscribió el Acta de Inicio del contrato de concesión y el 28 de septiembre de 2013, se impartió por parte de TRANSMILENIO S.A. la Orden de Inicio de la Etapa de Operación.

Analizada la información del contrato, se tienen los siguientes hallazgos:

3.1.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, porque se evidenció que TRANSMILENIO S.A., reconoce en la remuneración semanal a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., un valor variable denominado Ajustes, el cual no está señalado en el respectivo Contrato 001 de 2011.

En la Cláusula 59, *VALOR DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DEL CONCESIONARIO*, del Contrato de concesión de recaudo se estableció que a título de participación en los ingresos del Sistema durante la vigencia del contrato, su valor será el siguiente:

$$RSIRCI = f(Q)SIRCI \times (RFS + RVARs + RVHO + R_INVER_ADC)$$

Donde:

RSIRCI: Remuneración del Concesionario del SIRCI.

RFS: Remuneración fija semanal del Concesionario del SIRCI.

RVARs: Remuneración variable del Concesionario del SIRCI por cargas del Sistema.

RVHO: Remuneración por equipos de validación y control instalados en vehículos operando en el Sistema.

R_INVER_ADC: Remuneración por inversiones adicionales.



f(Q)SIRCI: Factor de calidad de servicio que aplica al Concesionario del SIRCI de conformidad con lo previsto en el Anexo 3 del Contrato “Niveles de Servicio”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 24 de agosto de 2018, mediante oficio 2018ER26346, el Equipo Auditor le solicitó a la Empresa, entre otros aspectos, informar desde el primero de enero de 2017 a 31 de julio de 2018, la Remuneración del Concesionario del SIRCI, de acuerdo con el siguiente detalle:

- i. La Remuneración Fija semanal del Concesionario del SIRCI.*
- ii. La Remuneración Variable del Concesionario del SIRCI por cargas del Sistema.*
- iii. La Remuneración por equipos de validación y control instalados en vehículos operando en el Sistema.*
- iv. La Remuneración por inversiones adicionales.*

El 30 de agosto de 2018, a través de comunicación 2018 2018EE16754, el Ente Gestor presentó respuesta a la Contraloría de conformidad a lo solicitado; sin embargo, incluye además de los anteriores factores, un valor variable denominado *Ajustes a RECAUDO BOGOTÁ*.

En atención a que revisada las cláusulas del Contrato 001 de 2011, sobre remuneración al Concesionario, así como sus modificatorios contractuales suscritos a la fecha, se evidencia que no se encuentra mencionada esta variable de Ajuste a la remuneración, implica que los aludidos ajustes, se presentan como valores que no cuentan con el respectivo sustento contractual.

Por lo anterior, se incumplen presuntamente los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del Artículo 26, *Del Principio de Responsabilidad*, de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, se incumplen presuntamente los principios de responsabilidad y eficacia señalados en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre este tema se hará seguimiento por la Contraloría de Bogotá en acciones de control fiscal.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no contradice el hecho que la Entidad reconoce en la remuneración semanal a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., un valor variable denominado Ajustes, el cual no está señalado en el Contrato 001 de 2011.



Igualmente, es necesario precisar que el Equipo Auditor no controvierte la necesidad del Ajuste, sino el hecho que éste no esté sustentado en el Contrato 001 de 2011.

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, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no tiene un procedimiento, dentro del sistema de gestión de la calidad, para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.

El 3 de septiembre de 2018, a través de solicitud 2018ER27227 el Equipo Auditor solicitó a TRANSMILENIO S.A., se presente copia digital de los procedimientos sobre la remuneración por Equipos de validación y control instalados en vehículos operando, así como de los ajustes para la liquidación semanal de RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. que dentro del Sistema de Gestión de Calidad, evidencie se cuenta con una herramienta que permite a la Entidad planear, ejecutar, liquidar y controlar las actividades necesarias con altos estándares de calidad.

El 5 de septiembre de 2018, mediante comunicación 2018EE17182 el Ente Gestor en su respuesta a la Contraloría adjunta tres versiones del procedimiento del P-SE-006 Cálculo Liquidación previo de los agentes del sistema que aplican para el año 2017 y 2018. Se precisa que la Subgerencia Económica es el área usuario de la información de operación referente a flota, kilómetros, entre otros, reportada por las áreas técnicas, siendo éstas: Dirección Técnica de Buses, Dirección Técnica de BRT y Dirección de TICs.

Analizado el procedimiento *Cálculo de la Remuneración a los Agentes del SITP y Sistema TransMilenio Alcaldía Mayor de Bogotá* Código P-SE-006 Versión 0 de 24 de junio de 2013, se evidencia que se inicia con la actividad de recibo por parte del Profesional de Remuneración de los Agentes, la información técnica para la liquidación previa de los actores del Sistema TransMilenio presentada por la Dirección Técnica de BRT. En relación con el procedimiento de Ajustes al pago a los Agentes del Sistema TransMilenio, se inicia con la actividad de solicitud de ajuste o corrección al pago realizado por parte de Agente del Sistema y/o Profesional de Remuneración de los Agentes. Pese a lo anterior, no se presentan



las actividades del procedimiento para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.

Igualmente, evaluado el procedimiento denominado *Cálculo de Liquidación Previa de los Agentes del Sistema*, P-SE-006, Versión 1 de febrero de 2018, se evidencia que inicia desde el recibo de la información técnica de los responsables de la consolidación de la Información, para la liquidación previa de los agentes del Sistema Sin embargo, no se presentan las actividades del procedimiento para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.

En igual sentido, revisado el procedimiento *Cálculo de Liquidación previa de los Agentes del Sistema*, Código P-SE-006, Versión 2 de agosto de 2018, no se presentan las actividades del procedimiento para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.

Por lo anterior, se evidencia que a la fecha el Ente Gestor del SITP no cuenta con un procedimiento para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.

Por lo anterior, se vulneran presuntamente los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad, estipulados en el Artículo 3° *Principios*, de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, incumple presuntamente con los artículos 3 y 4 de la Ley 872 de 2003 *"Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios"*.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que el Ente Gestor del SITP, no cuenta con un procedimiento, dentro del sistema de gestión de la calidad, para la planeación, ejecución, liquidación, control y evaluación de la remuneración a los Agentes del Sistema.

Así mismo, es necesario precisar que si bien es cierto la Entidad cuenta con los procedimientos P-SE-006 CÁLCULO DE LIQUIDACIÓN PREVIA DE LOS AGENTES DEL SISTEMA, y el P-SE-020 denominado PROCEDIMIENTO DE AJUSTES A LA REMUNERACIÓN DEL SISTEMA bajo la versión 0, ellos son sólo la parte final del procedimiento de remuneración a todos los agentes del sistema,



quedando pendiente los procesos de validación de parámetros técnicos, tales como vehículos vinculados al sistema, kilómetros programados y efectivamente recorridos, pasajeros validados, entre otros, para el pago a cada uno de los agentes y Concesionarios del SITP de acuerdo con las fórmulas y mecanismos que se encuentren establecidos en cada uno de los respectivos contratos, donde se identifiquen los responsables de estos procesos.

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, así mismo se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.3.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en los 17 ajustes que hacen parte de la remuneración semanal reconocida a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. para el periodo 1 de enero de 2017 al 31 de julio de 2018, no se puede evidenciar la revisión técnica, jurídica y económica para proceder a su aprobación.

El 24 de agosto de 2018, mediante oficio con radicado 2018ER26346, el Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá solicitó a TRANSMILENIO S.A., entre otros aspectos, informar sobre la remuneración semanal a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.

El 30 de agosto de 2018 a través de comunicación 2018 2018EE16754, TRANSMILENIO S.A. respondió a la Contraloría de acuerdo con lo solicitado.

El Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá evidenció, que en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 al 31 de julio de 2018, se presentaron 17 *Ajustes a RECAUDO BOGOTÁ* por un valor total de \$9.785.341.623, según se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 8
AJUSTES A RECAUDO BOGOTA S.A.S. EN EL PERIODO 01-01-17 AL 31-07-18

Valores en pesos

No.	FECHA DE PAGO	AJUSTES Recaudo Bogotá	CONCEPTO
1	12/01/2017	66.812.221	Teniendo en cuenta la comunicación 2016ER28616 proveniente de Recaudo Bogotá se aplica ajuste por valor de \$66.812.221 , reconociendo el valor dejado de pagar por el IPC del componente de la remuneración por equipos de validación



No.	FECHA DE PAGO	AJUSTES Recaudo Bogotá	CONCEPTO
2	16/03/2017	(360.818)	Se realiza ajuste, descontando el valor por equipamiento SIRCI, para dos vehículos tipo busetón de alimentación que fueron desvinculados, en concordancia con la Resolución 548 de 2016. Lo anterior, teniendo en cuenta la comunicación interna 2016IE10276 proveniente de la Dirección de BRT. El valor del ajuste a descontar asciende a \$360.818 para Recaudo Bogotá.
3	23/03/2017	5.580.660.424	ACTA DE ENTENDIMIENTO
4	25/05/2017	1.435.748.766	Se realiza ajuste a Recaudo Bogotá por el reconocimiento de los equipos en las estaciones Bosa y San Mateo Integración desde la fecha de activación de cada estación hasta el domingo 21 de mayo de 2017, por valor de \$ 1.435.748.766 conforme a la comunicación externa 2017EE8447
5	1/06/2017	24.391.395	Reconocer ajuste por valor de \$24.391.395 a Recaudo Bogotá ya que el descuento vía factor de calidad en la semana anterior es decir, lo pagado el 25 mayo por el período del 15 al 21 de mayo de 2017 debió ser por \$37.405.229 y se descontó el valor de \$61.796.625 dado que no se incluyó la remuneración por equipos adicionales al Factor de Calidad.
6	13/07/2017	512.100	Se reconoce a RECAUDO BOGOTA un ajuste por \$512.100 mediante radicado 2017IE4303 en donde aclara que debido al intercambio de 4 busetones azules zonales trasladados a alimentación y que fueron utilizados por la ruta alimentadora 16-2de Gmóvil
7	24/08/2017	217.750.685	Reconocimiento a Recaudo Bogotá por Otrosí modificatorio N° 14 Se reconoce al Concesionario Recaudo Bogotá el primer pago por el 50% del Otrosí modificatorio N° 14 al contrato de concesión N° 001 de 2011 del Sistema Integrado de Recaudo, Control e información y servicio al usuario del SITP, por valor de \$217.750.684 para implementar el Decreto 130 de 2017, lineamiento proveniente de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Movilidad.
8	14/09/2017	(17.034)	Se realiza ajuste por pago de un (1) vehículo alimentador sin validación durante el periodo del 16 al 20 de agosto de 2017. Lo anterior debido a que dicho bus fue desvinculado del sistema por inoperatividad prolongada mayor a 90 días, en el marco de la Resolución 548 de 2016, a partir del 16 de agosto de 2017. De esta manera, el valor a descontar al concesionario asciende a \$17.034.
9	12/10/2017	390.978	Se realiza ajuste por la remuneración de otros vehículos con validación con ocasión del traslado temporal de un grupo de vehículos zonales urbanos de 80 pasajeros con destino a la operación de alimentación. Por lo anterior, el ajuste a favor del concesionario asciende al valor de \$ 390.978.
10	16/11/2017	1.136.313	Se realiza ajuste a Recaudo Bogotá según el memorando 2017EE8447 por valor de \$1.136.313 por diferencia de 25 semanas por el período comprendido entre el 15 de mayo y el 05 de noviembre
11	4/01/2018	217.750.685	Se reconoce al Concesionario Recaudo Bogotá el segundo y último pago por el 50% del Otrosí modificatorio N° 14 al contrato de concesión N° 001 de 2011 del Sistema Integrado de Recaudo, Control e información y servicio al usuario del SITP, por valor de \$217.750.684 para implementar el decreto 130 de 2017, lineamiento proveniente de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Movilidad. Es de resaltar que la primera parte de este pago fue reconocido en el mes de agosto de 2017.
12	8/02/2018	425.668	Se realiza ajuste debido a que, para el periodo del 27 de noviembre de 2017 al 7 de enero de 2018 se corrigió el valor del monto recaudado y esto afectó la remuneración variable por cargas del sistema, por lo anterior se le reconoce al concesionario de recaudo el valor de \$ 425.668. Para Transmilenio el ajuste es de \$ 17.736.



No.	FECHA DE PAGO	AJUSTES Recaudo Bogotá	CONCEPTO
13	22/02/2018	17.289	Se realiza ajuste por concepto de las cargas realizadas por SERVIBANCA, las cuales no fueron tenidas en cuenta en las remuneraciones del 21 de junio de 2017 al 09 de julio de 2017, de acuerdo a lo anterior el valor a pagar a Recaudo Bogotá asciende a \$17.289.
14	3/05/2018	290.692	Se realiza ajuste teniendo en cuenta el radicado 2018IE3764 de la Dirección Técnica de BRT, donde informan que durante la semana del 9 al 15 de abril de 2018 no se reportaron cinco (5) vehículos con validación a bordo del concesionario TRANZIT. Por lo anterior, el ajuste al concesionario RECAUDO BOGOTÁ asciende al valor de \$290.692.
15	5/07/2018	1.527.816.297	Se reconoce ajuste a Recaudo Bogotá por valor total de \$1'639.339.166 que incluye el pago de las inversiones adicionales \$1'523.031.120 (incluidos en la remuneración como ajuste) y los intereses ley 80 por \$116.308.046 indexados al 05 de julio de 2018 que también deben ser reconocidos. Se hace en cumplimiento de la decisión de la amigable composición 5335. Se verificó que para el caso de los convenios se estaba liquidando la remuneración a Recaudo Bogotá con las consignaciones de éstos y no con las recargas realizadas de los mismos. Por esta razón es procedente realizar un ajuste a la remuneración para el período del 1 de junio de 2013 al 16 de abril de 2017. Por lo anterior, el ajuste a favor de Recaudo Bogotá asciende a \$4.785.177
16	12/07/2018	509.528	Teniendo en cuenta el radicado 2018IE5629 de la Dirección Técnica de BRT, esta Subgerencia encontró procedente realizar un ajuste dado que se vinculó un bus que había sido previamente excluido de la operación en el marco de la resolución 548 de 2016. Por lo anterior, el ajuste al concesionario RECAUDO BOGOTÁ asciende al valor de \$509.528
17	2/08/2018	711.506.434	Ajuste factor de implementación fase i y ii según acta de entendimiento. Ajuste de vehículos de fases I y II a reconocer a RECAUDO BOGOTA.
TOTAL:		9.785.341.623	

Fuente: Información Suministrada por TRANSMILENIO S.A

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

Evaluados por parte del Equipo Auditor cada uno de los documentos soportes que entregó la Entidad para justificar los 17 ajustes que hacen parte de la remuneración semanal reconocida a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., para el periodo 1 de enero de 2017 a 31 de julio de 2018, se evidenció que no se puede comprobar que previamente se efectuó por parte de los profesionales responsables, la revisión técnica, jurídica y económica, para así poder proceder a su aprobación.

Por lo anterior, se incumplen presuntamente los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del Artículo 26, *Del Principio de Responsabilidad*, de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, se incumplen presuntamente los principios de responsabilidad y eficacia dispuestos en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.



Sobre este tema, la Contraloría de Bogotá hará seguimiento por medio de acciones de control fiscal.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no modifica lo observado por este Ente de Control en el sentido que los ajustes que hacen parte de la remuneración semanal reconocida a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. para el periodo 1 de enero de 2017 al 31 de julio de 2018, no se evidencia la respectiva revisión técnica, jurídica y económica para proceder a su aprobación.

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, así mismo, se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no cuenta con un procedimiento para el intercambio de flota zonal a flota de alimentación y viceversa, que de conformidad con el Sistema de Gestión de Calidad, permita su planeación, ejecución, control y evaluación.

Teniendo en cuenta los ajustes efectuados a la remuneración de RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2017 a 31 de julio de 2018, de los cuales se presentaron dos, relacionados con el intercambio de flota de zonal trasladados a alimentación, el 11 de septiembre de 2018, el Equipo Auditor, solicitó a la Entidad el procedimiento, que compruebe las actividades de estudio, aprobación, ejecución, seguimiento y control del procedimiento.

El 13 de septiembre de 2018, TRANSMILENIO S.A., responde a la Contraloría que en el marco del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad, no existe un procedimiento para el intercambio de flota zonal a flota de alimentación, y/o de Intercambio de Flota de Alimentación a Flota Zona, que facilite su planeación, ejecución, control y evaluación.



Por lo anterior, se incumplen presuntamente los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad, estipulados en el Artículo 3° *Principios*, de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, se incumple presuntamente con los artículos 3 y 4 de la Ley 872 de 2003 “*Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*”.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no contradice el hecho que la Entidad no cuenta con un procedimiento para el intercambio de flota zonal a flota de alimentación y viceversa, que de conformidad con el Sistema de Gestión de Calidad, permita su planeación, ejecución, control y evaluación.

Es necesario precisar, de otra parte, que el Equipo Auditor no controvierte que la disponibilidad de flota para cubrir los servicios zonales obedece a las necesidades operativas, que deben ser contraídas por cada empresa concesionaria, conforme los requerimientos del ente gestor para garantizar la prestación de los diferentes servicios, de acuerdo con el comportamiento de la demanda.

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, así mismo, se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.1.3.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en el Manual del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A. vigente a la fecha, no se incorpora en los objetivos corporativos ni en los servicios que la Entidad presta a los usuarios y que están relacionados con su misionalidad, la gestión y operación de recaudo, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP.

Revisado el Manual del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A., Código M-OP-001, Versión 1 de noviembre de 2015, se evidenció que se formularon los siguientes cinco objetivos corporativos:



- i) *Articular la Operación del Sistema Integrado de Transporte Público Masivo en la Ciudad - Región, con estándares de eficiencia y seguridad.*
- ii) *Contribuir al desarrollo de una ciudad sostenible a partir de la adopción y uso de tecnologías limpias y el fortalecimiento de la Gestión Ambiental Institucional.*
- iii) *Desarrollar una cultura integral de servicio al usuario.*
- iv) *Implementar mecanismos que contribuyan al equilibrio financiero del Sistema Integrado de Transporte Público.*
- v) *Optimizar la Gestión Empresarial de TRANSMILENIO.*

Como se observa, los anteriores objetivos corporativos no incorporan la gestión y operación de recaudo, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP.

De igual manera, el Manual del Sistema Integrado de Gestión en su Numeral 8.3 *Prestación del servicio*, señala los servicios que la Entidad suministra a los usuarios que están relacionados con la misionalidad de TRANSMILENIO S.A., presentando la siguiente tabla se:

**CUADRO 9
SERVICIOS, PROCESO Y RESPONSABLES**

Servicio	Proceso	Dependencia
Planificación del SITP	Planificación del SITP	Subgerencia Técnica y de Servicios
	Gestión Jurídica (Contractual)	Subgerencia Jurídica
Gestión del Servicio de transporte Troncal del SITP	Supervisión y Control del SITP	Dirección Técnica de BRT
Gestión del servicio de transporte zonal del SITP	Evaluación y Mejora del SITP	Dirección Técnica de Buses
Gestión de los modos alternativos de transporte y equipamiento complementario del SITP	Supervisión y Control del SITP Evaluación y Mejora del SITP	Dirección Técnica de Modos alternativos
Evaluación y mejora del SITP	Evaluación y Mejora del SITP	Subgerencia General (Gerencia de la Integración)

Fuente: Manual Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A., Cód. M-OP-001
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C

A pesar de lo anterior, se observa que no se incluyó el servicio de gestión y operación de recaudo de los centros de control troncal y zonal, de información y



servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP.

Por lo anterior, se incumplen presuntamente los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad, estipulados en el Artículo 3° *Principios*, de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, no se cumplen presuntamente con los artículos 3 y 4 de la Ley 872 de 2003 *“Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”*.

Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE19332 del 5 de octubre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-23148 del 5 de octubre de 2018, es claro que ésta no desvirtúa el hecho que el Manual del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A. vigente a la fecha, no se incorpora en los objetivos corporativos ni en los servicios que la Entidad presta a los usuarios y que están relacionados con su misionalidad, la gestión y operación de recaudo, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP.

De otra parte, es necesario precisar que la Contraloría de Bogotá, no controvierte el que el Manual de Operaciones Componente Zonal y el Manual de Operaciones Sistema TransMilenio, se refieran al sistema y operación de recaudo.

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, así mismo, se deberán incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la empresa.

3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO

Dentro del Plan de Trabajo aprobado para la Auditoria de Desempeño, se planteó realizar la evaluación de las acciones que fueron calificadas como incumplidas, en la Auditoria de Regularidad 2018. Una vez revisado el cumplimiento de la eficiencia y la efectividad de las trece acciones, se estableció que diez se cerraron y tres fueron calificadas como averiguación preliminar, activando el procedimiento



para adelantar el proceso administrativo sancionatorio de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria N° 012 del 28 de febrero del 2018.

A continuación se relacionan las acciones que se calificaron como cerradas:

**CUADRO 10
RELACION DE ACCIONES CERRADAS**

No.	VIGENCIA	CÓDIGO AUDITORIA	NÚMERO DE HALLAZGO
1	2017	92	2.2.3.7.1
2	2017	92	2.2.4.1.1
3	2017	92	2.2.4.2.1
4	2017	92	2.2.4.3.1
5	2017	92	2.2.4.7.1
6	2017	97	3.1.1
7	2017	97	3.1.1
8	2016	118	3.1.8
9	2016	118	3.2.4
10	2016	118	3.2.4

Fuente: SIVICOF

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

Por último, se relacionan a continuación, las acciones calificadas como averiguación preliminar:

**CUADRO 11
RELACION DE ACCIONES AVERIGUACIÓN PRELIMINAR.**

No.	VIGENCIA	CÓDIGO AUDITORIA	NÚMERO DE HALLAZGO
1	2017	92	2.2.2.1
2	2017	92	2.2.3.9.2
3	2016	118	3.1.6

Fuente: SIVICOF

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

3.3. DERECHOS DE PETICIÓN

En el Memorando de Asignación # 3-2018-19790 del 31 de julio de 2018, se precisó en los objetivos específicos, la atención a los derechos de petición relacionados con la presente auditoría.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Posteriormente, como resultado de la reunión del Comité Técnico efectuada el día 14 de agosto de 2018, Acta No. 16, se definieron los derechos de petición que posiblemente podían hacer parte de la Auditoría de Desempeño.

A la fecha cuatro derechos de petición, correspondientes a los números 439, 560, 1058 y 1059, fueron debidamente contestados excepto el Número 620 que se encuentra en trámite de respuesta en la Dirección Sector Movilidad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	12	N.A	3.1.1.1 3.1.1.2 3.1.1.3 3.1.1.4 3.1.2.1 3.1.2.2 3.1.2.3 3.1.3.1 3.1.3.2 3.1.3.3 3.1.3.4 3.1.3.5
2. DISCIPLINARIOS	11	N.A	3.1.1.1 3.1.1.2 3.1.1.3 3.1.2.1 3.1.2.2 3.1.2.3 3.1.3.1 3.1.3.2 3.1.3.3 3.1.3.4 3.1.3.5
3. PENALES	1	N.A	3.1.2.1 .
4. FISCALES	2	2.489.657.079	3.1.2.2. 3.1.2.3

N.A: No aplica.