



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## INFORME FINAL AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

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

EVALUACIÓN A LA GESTIÓN FISCAL RELATIVA A LA CONTRATACIÓN Y/O CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS DE CONSULTORÍAS CELEBRADOS POR TRANSMILENIO S.A, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SITP- VIGENCIAS 2014-2017 Y REALIZAR SELECTIVAMENTE EVALUACIÓN DE LAS CUENTAS POR PAGAR, RESULTANTES AL CIERRE FISCAL DE LA VIGENCIA 2017”.

CÓDIGO DE AUDITORIA 93

Período Auditado 2014 - 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., Diciembre de 2018

[www.contraloriabogota.gov.co](http://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

*Juan David Rodríguez Martínez*  
Director Sector Movilidad

*Gabriel Hernán Méndez Camacho*  
Subdirector de Fiscalización Movilidad

*Daniza Triana Clavijo*  
Asesora

Equipo de Auditoría

*Luis Ariel Olaya Aguirre*

*Gerente 039-01*

*Myriam Sichacá Castiblanco*

*Profesional Especializado 222-09 (E)*

*Luz Angely Ospina Medina*

*Profesional Especializado 222-07*

*Patricia Benítez Peñalosa*

*Profesional Especializado 222-07*

*Ana Carolina Moreno Ojeda*

*Profesional Universitario 219-03*

*Marlon Rafael Escalona Rodríguez*

*Profesional Universitario 219-01*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA</b>	<b>7</b>
2.1. GESTIÓN CONTRACTUAL	8
2.2. CUENTAS POR PAGAR	8
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>10</b>
3.1. GESTIÓN CONTRACTUAL	10
3.1.1. Convenio Interadministrativo 149-16 suscrito con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON.	10
3.1.1.1. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal por la diferencia entre las jornadas realizadas y pagadas, una vez examinada la información reportada por los apoyos operativos de TRANSMILENIO S.A., en cuantía de \$380.173.310.</i>	13
3.1.1.2. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación debido a que no es clara la realización del estudio de mercado, ni el análisis del sector, ni el análisis de riesgos dentro del estudio técnico y económico que permitiera determinar el presupuesto asignado como lo establece la norma, para el Convenio Interadministrativo 149-16.</i>	19
3.1.2. <i>Convenios Interadministrativos 369-16, 389-16 y 554-17, suscritos con la Financiera de Desarrollo Nacional- FDN.</i>	22
3.1.2.1. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y penal, por deficiencias en el proceso de planeación debido a la carencia de un estudio de mercado, violando los principios de la contratación estatal y la no existencia de un clausulado contractual que permita el cobro de erogaciones administrativas canceladas por el sujeto de control a la FDN por concepto de gastos administrativos y de gerencia que genera sobrecostos frente al servicio contratado. En cuantía de \$2.646.820.678.</i>	28
3.1.2.2. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por cuanto TRANSMILENIO S.A., utiliza la suscripción de un convenio interadministrativo a través de contratación directa, para no adelantar un proceso de concurso de méritos necesario para la escogencia de las consultorías Nos. 001 de 2017 y 002 de 2018, encargada de la estructuración del proceso licitatorio y la reingeniería del sistema SITP a través de un tercero denominado FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL.</i>	43
3.1.2.3. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A., utiliza denominaciones administrativas en el proceso de selección TMSA-CD-536 de 2017, que no son verificables y generan errores en la contratación estatal que inciden en la transparencia, publicidad, legalidad y selección objetiva para la suscripción del convenio interadministrativo No. 554 de 2017.</i>	49
3.2. CUENTAS POR PAGAR A 31 DE DICIEMBRE DE 2017	55
3.2.1. <i>Hallazgo Administrativo por cuanto la información del Contrato 338 de 2016 suscrito con C&amp;M Consultores S.A., que arrojó el sistema en el formato “Información General de Contratos”, con fecha de impresión del 21 Nov-18, es diferente al valor del contrato y el valor de la cuenta por pagar a diciembre de 2017.</i>	57
3.2.2. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto no se encontró razonabilidad de mantener al 31 de diciembre una cuenta por pagar de un laudo arbitral que ordenó el pago a Constructora Bogotá Fase III, mediante la Resolución 229 del 19 de mayo de 2017. Exponiendo a la entidad a posibles acciones en contra, por pagos inoportunos.</i>	58



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3.2.3. *Hallazgo Administrativo por cuanto en la muestra de auditoría, se pudo determinar que en su mayoría el ejercicio de supervisión, no considera que el seguimiento al aspecto financiero de los contratos sea de su responsabilidad.* \_\_\_\_\_ 59

**4. BENEFICIO DE CONTROL FISCAL** \_\_\_\_\_ **61**

4.1. BENEFICIO DE CONTROL FISCAL POR VALOR DE \$3.360.829.480 PORQUE TRANSMILENIO S.A., REQUIRIÓ AJUSTAR EL SALDO DEL VALOR DEL CONTRATO No. 338 DE 2016, SUSCRITO CON C&M CONSULTORES S.A. \_\_\_\_\_ 61

**5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS** \_\_\_\_\_ **62**



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 2014 al 2017, evaluando los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y la gestión contractual observada en la contratación y/o convenios interadministrativos de consultorías celebrados para la implementación del SITP- y la gestión realizada en el manejo de las cuentas por pagar, resultantes al cierre fiscal de la vigencia 2017.

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

[www.contraloriabogota.gov.co](http://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”*

---

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.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la evaluación a los convenios interadministrativos de consultorías celebrados por TRANSMILENIO S.A, para la implementación del SITP- vigencias 2014-2017, números 369/2016, 389/2016 y 554/2017, suscritos con la Financiera de Desarrollo Nacional, FDN y el Convenio Interadministrativo No. 149/2016 suscrito con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON y la evaluación selectiva de las cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2017, conceptúa que la gestión contractual, no cumple con los principios de responsabilidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad; debido a las deficiencias de planeación, falta de eficiencia en la supervisión, generando posibles sobrecostos y pagos de lo no debido, soportados en los casos evaluados.

En relación con el manejo de las cuentas por pagar, se pudo evidenciar debilidad en la aprehensión de las responsabilidades de la supervisión con respecto al seguimiento al aspecto financiero de los contratos y la participación en el establecimiento de las cuentas pendientes de pago. De otro lado, se encontró información generada por el Sistema de Información que no corresponde a la información propia de los contratos, aunado a la práctica de pago de laudo arbitral por medida de la Res 229 de 2017, en cuotas, dejando a la entidad expuesta a riesgo sobre posibles acciones del beneficiario frente al pago oportuno y reconocimiento de intereses de mora, como lo señaló la autoridad pertinente en el fallo.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

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

[www.contraloriabogota.gov.co](http://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”*

---

cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



JUAN DAVID RODRÍGUEZ MARTÍNEZ  
DIRECTOR SECTOR MOVILIDAD

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

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

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



## **2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA**

El propósito de la presente auditoría es determinar si la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -TRANSMILENIO S.A., invirtió adecuadamente los recursos destinados entre las vigencias 2014 a 2017, si lo ejecutado cumplió con el fin social para el cual fueron destinados, dando cumplimiento a los fines establecidos por la ley, teniendo en cuenta la forma y el tipo de contratación, las técnicas en la ejecución, las deducciones de ley, el cumplimiento del objeto contractual y el impacto de éstos en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en aras de verificar el cumplimiento de la gestión fiscal con la que se administraron los recursos públicos.

Todo esto, en el marco de los convenios y/o contratos interadministrativos, así como los contratos de consultoría relacionados con el SITP, celebrados durante la operación de los contratos de concesión destinados para la explotación preferencial no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, para las vigencias 2014 a 2017, los cuales, presuntamente no han cumplido con el objeto para los cuales fueron celebrados.

Por otra parte, según el informe de Autoría de Regularidad para la vigencia 2017, TRANSMILENIO, S.A., presenta en sus estados financieros, un total de las cuentas por pagar estimado en el presupuesto inicial ascendió a \$802.112,8 millones, siendo las más representativas las contraídas en el marco del Convenio suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, con el 89,8%.

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

En tanto con respecto a los pagos, son las cuentas por pagar de IDU, las que desde el ejercicio inter-entidades, merecen especial atención a fin de determinar las razones del bajo nivel de giro, con el fin de evidenciar la entrega de los productos contratados como un proceso efectivo, el estado general de pagos y demás aspectos relativos a tener cuentas por pagar depuradas.



## 2.1. GESTIÓN CONTRACTUAL

En las consultorías, así como en los contratos y/o convenios interadministrativos, suscritos en el marco de los contratos de operación del SITP, respecto de las vigencias 2014 a 2017, se evaluarán las condiciones pactadas, la utilización de esta tipología de contratos en cumplimiento de los fines del Estado y demás aspectos relevantes en la ejecución de éstos, los cuales se mencionan a continuación:

Cuadro 1  
MUESTRA CONVENIOS

NO. CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	ALCANCE JUSTIFICACIÓN
CONV 149-16	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	Aunar esfuerzos interadministrativos para que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. -TRANSMILENIO S.A.- pueda continuar con el cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado - Sección Primera en sentencia proferida el 11 de agosto de 2011 en las acciones populares acumuladas 25000231500020020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701, con el apoyo del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -IDIPRON- en lo relacionado con la organización de los usuarios en estaciones y portales del Sistema TransMilenio, de conformidad con los lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.	1.799.888.000	Etapa precontractual , contractual y pos contractual Relación directa con el objeto de auditoría.
CONV 389-16		Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A y la Financiera de Desarrollo Nacional - LA FINANCIERA- para llevar a cabo la estructuración y mejoras de la fase I y II del Sistema TransMilenio, tomando en cuenta buenas prácticas en los temas financieros, legales y técnicos que permitan una mejor operación y desempeño. Las partes trabajaran de manera conjunta en la estructuración integral de la licitación pública para las concesiones de la operación troncal de las fases I y II del Sistema TransMilenio, así como en la realización de los correspondientes procesos de selección y contratación.	5.603.981.291	
CONV 554-17		aunar esfuerzos para llevar a cabo el proceso de reingeniería de la operación zonal del sistema integrado de transporte público -SITP- de Bogotá tomando en cuenta la situación actual, los conocimientos, experiencias y buenas prácticas en los temas técnicos, financieros y legales necesarios para obtener una mejor operación, mejores niveles de desempeño y una mayor apropiación por parte del usuario. Las partes trabajaran de manera conjunta en la ejecución del proyecto garantizando la prestación de servicios especializada que sea requerida en la reingeniería del sistema integrado de transporte público - SITP - de Bogotá.	4.850.000.000	

## 2.2. CUENTAS POR PAGAR

El marco de referencia para el análisis de las cuentas por pagar, corresponde al informe de Autoría de Regularidad para la vigencia 2017, en cuyo marco se seleccionaron las siguientes:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Cuadro 2  
**CUENTAS POR PAGAR VIGENCIA 2017**

Cifras en millones

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

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



### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. GESTIÓN CONTRACTUAL

Posterior al análisis de la información documental entregada por la Empresa, la que se encuentra en los portales de contratación y adelantadas las pruebas de auditoría se tienen las siguientes observaciones:

##### 3.1.1. Convenio Interadministrativo 149-16 suscrito con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON.

En desarrollo de la Auditoria de Desempeño, código 93, PAD 2018, que se adelantó en TRANSMILENIO S.A., se verificó la información que soportó la etapa precontractual, la ejecución en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos en desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 149 de 2016.

El Convenio Interadministrativo No.149 de 2016 se suscribió el día 25 de mayo de 2016 entre TRANSMILENIO S.A., y el IDIPRON, justificado mediante Resolución No. 245 del 26 de abril del 2016, modificada con la Resolución No. 339 del 23 de mayo del 2016. En las consideraciones se precisa que teniendo en cuenta el estudio técnico y económico formulado por TRANSMILENIO S.A., se dará cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta, Subsección B) en sentencia del 20 de abril del 2009 y lo resuelto en segunda instancia en la Sentencia del 11 de agosto del 2011, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso.

Cuyo objeto fue: *“Aunar esfuerzos interadministrativos para que la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A.** pueda continuar con el cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado – Sección Primera en la Sentencia proferida el 11 de agosto de 2011 en las Acciones Populares 25000231500020020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101 y 25000231500020040033701, con el apoyo del INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON en lo relacionado con la organización de los usuarios en estaciones y portales del Sistema TransMilenio, de conformidad con los lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.”.*

Por un plazo de 8 meses o hasta que se agoten las jornadas, con los aportes que se detallan en el cuadro 3:



Cuadro 3  
APORTE INICIAL CONVENIO 149-2016

Cifras en pesos

<b>APORTE INICIAL TRANSMILENIO S.A.</b>				
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>COSTO UNITARIO</b>	<b>TIEMPO EN MESES</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
Jornada mes	6291	30.000	8	1.509.840.000
Gestor Operativo	2	4.120.000	8	65.920.000
Monitores	16	1.751.000	8	224.128.000
Apoyos Operativos (apoyo en vía)	5	2.018.750	8	80.750.000
<b>SUBTOTAL APOORTE TRANSMILENIO S.A.</b>				<b>1.880.638.000</b>
<b>APORTE INICIAL IDIPRON</b>				
Prendas Institucionales Guías	262	46.930	8	12.295.660
Gastos Administrativos	6.291	6.262	8	315.155.900
<b>SUBTOTAL APOORTE IDIPRON</b>				<b>327.451.560</b>

Fuente: Cláusula 7 Minuta del Convenio Interadministrativo No. 149 de 2016.

Como se observa, para 6.291 jornadas de intervención mensuales por un valor total de \$2.208.089.560, de los cuales \$1.880.638.000 aportes de TRANSMILENIO S.A. y \$327.451.560 aportes de IDIPRON.

Posteriormente, el día 02 de marzo del 2017, se firmó el Adicional No. 1 – Modificatorio, mediante el cual se adicionó el valor del contrato en la suma de \$1.101.531.072, de los cuales \$899.880.320 aportes de TRANSMILENIO S.A. y \$201.650.752, con prórroga de cuatro meses o hasta agotar jornadas del presupuesto oficial, modificando la cantidad de intervenciones a realizar al mes, antes 6.291 con la prórroga 6.224 por mes.

Es preciso señalar, que ante el cuestionamiento sobre la disminución de la cantidad de intervenciones planteadas mensualmente que inicialmente era de 6.291 y que luego de firmar el adicional se establecieron en 6.224, TRANSMILENIO S.A., expresó dicha modificación, se hizo para que alcanzara a cubrir los cuatro meses de prórroga.

De igual forma, el día 21 de julio del 2017, se suscribió el Adicional - Modificatorio No. 2 (otrosí), en el cual se modificó el numeral I.) Porque el valor del aporte en letras y en números por parte de TRANSMILENIO S.A., plasmado en el Adicional No. 1 – Modificatorio no coincidía, quedando así “I.) TRANSMILENIO S.A., aportará en dinero la suma de OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS (\$899.880.320), incluido el IVA, y demás tributos que se causen con ocasión de su celebración y ejecución, con precio unitario fijo sin fórmulas de ajustes”.



Así mismo, el día 15 de septiembre del 2017, se firmó adicional – Modificadorio 3 por medio del cual se modificó la cláusula 7. Aportes de las partes y transferencia de los aportes del convenio “En el sentido de redistribuir la suma de Trece Millones Novecientos Treinta y Seis Mil Seiscientos Noventa Pesos moneda legal (\$13.936.690), para efectuar 464 jornadas de intervención de conformidad con lo indicado...”

Teniendo en cuenta, que el convenio tuvo una modificación que prorrogó el plazo inicial en 4 meses y por ende, incremento las jornadas de intervención en 6.224 más, se tiene que para la ejecución de las intervenciones se contó con un total de \$ 2.339.720.320, para realizar 75.224 jornadas de intervención programadas, así:

Cuadro 4  
APORTES TOTALES PARA LAS JORNADAS DE INTERVENCIÓN

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	COSTO UNITARIO	TIEMPO EN MESES	VALOR TOTAL
Jornada mes Convenio	6.291	30.000	8	1.509.840.000
Adición y Prorroga Convenio	6.224	30.000	4	746.880.000
<b>TOTAL</b>				<b>2.256.720.000</b>

Fuente: Cláusula 7 Minuta del Convenio Interadministrativo No. 149 de 2016 y Cláusula primera Adicional 1 – Modificadorio. Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

En ese orden de ideas, los aportes al convenio en total fueron \$3.309.620.632, de los cuales TRANSMILENIO S.A., aportó \$2.780.518.320 y el IDIPRON \$529.102.312, por un plazo de 12 meses o hasta que se agoten las jornadas.

El convenio se suscribió con el propósito de garantizar el “personal en vía”<sup>1</sup>, mientras se instalan los sensores y alarmas y generan cultura ciudadana con actividades formativas, no obstante, pasados más de seis años, aún no se ha dado cumplimiento efectivo a la instalación de los mencionados sensores y alarmas y de esa manera no depender estrictamente del personal de Misión Bogotá, para adelantar las campañas educativas que sí son permanentes.

De la información suministrada por TRANSMILENIO S.A., del Acta de Visita Administrativa realizada el 28 de noviembre del 2018, vía correo electrónico del 29 del mismo mes y año y los elementos procedentes del proceso de contratación directa del presente Convenio Interadministrativo, se formulan las siguientes observaciones:

<sup>1</sup> Personal de monitoreo y quienes entregan los informes a Transmilenio S.A.



3.1.1.1. *Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal por la diferencia entre las jornadas realizadas y pagadas, una vez examinada la información reportada por los apoyos operativos de TRANSMILENIO S.A., en cuantía de \$380.173.310.*

El convenio interadministrativo No.149 de 2016, se suscribe para cumplir lo ordenado por el Consejo de Estado – Sección Primera, en la Sentencia proferida el 11 de agosto de 2011, para dos numerales: “...*garantizar la presencia de personal de Misión Bogotá Humana en el Sistema TransMilenio para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia*”, especialmente al literal 2 del numeral 2º de la sentencia, el cual reza: “...**ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., que durante el tiempo que sea necesario y, de manera obligatoria, mientras implementa e instala los sensores y alarmas audibles de peso, ubique personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón de las estaciones que interconectan las diferentes zonas del sistema, 108 de las troncales donde es posible hacer trasbordo a vehículos alimentadores<sup>109</sup>, de las estaciones en las que según el Informe Final de Asistencia Técnica para la Optimización Operacional de Transmilenio, realizado en diciembre de 2007...

*...y en cada uno de los Portales; para que eviten que se presente sobrecupo en los alimentadores y articulados de Transmilenio. Lo anterior se hará todos los días de 6:00 am a 8:30 am y de 5:00 pm a 7:30pm, en coordinación con la Policía Nacional.”*

Así mismo, se transcribe que el Consejo de Estado ordenó a los representantes de la Alcaldía del Distrito Capital y al Gerente de TRANSMILENIO S.A., que en coordinación con el comandante de la Policía Metropolitana de manera permanente lideraran la implementación de una campaña educativa, informativa y de capacitación a la ciudadanía en general, sobre deberes como usuarios del sistema.

Y se adicionó lo siguiente “...2º. **ADICIÓNASE** el fallo impugnado con unos numerales 5º, 6º, 7º, 8º, 10º y 11, así:

**5º ORDÉNASE** a la Alcaldesa del Distrito Capital y al Gerente de Transmilenio S.A., en coordinación con el Comandante de la Policía Metropolitana que en **forma inmediata** y, en todo caso, a más tardar, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la ejecutoria de este fallo, liderar la implementación, de manera permanente, de una campaña educativa, informativa y de capacitación a la ciudadanía en general, que la concientice sobre los deberes que tiene, como usuaria del sistema Transmilenio...

*De igual modo, deberán implementarse por parte de la Policía Nacional operativos que sancionen eficazmente a los contraventores.”*

Por lo descrito, en la ejecución del convenio se debía cumplir con 75.224 jornadas de intervención<sup>2</sup>, (6.291 por 8 meses más 6.224 por 4 meses), las cuales se

---

<sup>2</sup> Minuta del Convenio Parágrafo segundo Cláusula 2, numeral 2.3: “ Para efectos del presente convenio se entiende por jornada de intervención: cubrimiento prestado por parte de los jóvenes vinculados a las estrategias pedagógicas del



controlaban paralelamente con el IDIPRON y los puntos intervenidos fueron los establecidos en la Sentencia.

Es así como dentro del proceso de revisión del ente de control, se solicitó copia de los informes enviados al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, allegando con el radicado 2016EE8868 el 31 de mayo del 2016 avance con corte al 30 de abril del mismo año, sin anexos y el radicado 2017EE10963 del 11 de julio de 2017, cuyo informe hace trazabilidad de las actuaciones adelantadas con relación a la instalación de los sensores de peso y alarmas audibles y la flota faltante de la instalación; por otra parte, con relación a las capacitaciones precisa que en los meses de noviembre y diciembre de 2016, se adelantaron varias campañas, relacionan la diferentes modificaciones a los servicios troncales y las actividades para inculcar a los usuarios cultura ciudadana.

En este mismo sentido, se realizó visita de control fiscal el 28 de noviembre de 2018 y se indagó respecto de lo enunciado anteriormente y demás aspectos relacionados con las obligaciones establecidas en el convenio. Ante el cuestionamiento sobre las personas asignadas para supervisar y ejecutar el objeto, se precisó que fueron *“dos supervisores, uno por cada Entidad, dos Gestores Operativos del IDIPRON, dieciséis monitores del IDIPRON, cinco apoyos operativos de TRANSMILENIO S.A., ciento veintidós personas guías”*.

Se informa que la etapa precontractual se adelantó en conjunto con el área jurídica, quienes dentro de las funciones tienen la obligación de remitir trimestralmente al Tribunal Administrativo, un informe y enfatizando que con la ejecución del convenio se busca continuar con el cumplimiento de la sentencia:

Así mismo, se aclaró que se realizaron 16 jornadas de capacitación al *“personal en vía”* sobre el Sistema TransMilenio, el manual del usuario y buenas prácticas, para que éstos capacitaran a los encargados de realizar las jornadas de intervención y dicho seguimiento lo realizaban los apoyos operativos por parte de TRANSMILENIO S.A, teniendo como base las programaciones de ubicación de las jornadas que se remitía semanalmente, quienes reportaban el seguimiento en vía.

Es importante precisar, que en las 28 carpetas del archivo documental contentivas del convenio, se puede evidenciar que se allegaron listados del personal que se presentó en vía y registro fotográfico de los puntos visitados por el apoyo operativo, con las cuales se pretende demostrar la efectiva ejecución del convenio con base a los programas semanales; no obstante, por ser información sin características detalladas como es el caso de las fotografías (fecha, hora y lugar



de tomada) y los informes del personal de apoyo operativo sin el visto bueno del supervisor del convenio por ser quien le reporta a TRANSMILENIO S.A., en los periodos referidos, no se consideró información confiable, ni con la cual se pueda evidenciar la ejecución con total certeza.

Aunado a ello, en algunos reportes se relaciona más personal del programado, se encuentran listados repetidos de reportes de “*personal en vía*”, ningún informe tiene fecha de recibido que evidencie si efectivamente se presentó mensualmente, así mismo, en los folios 21 al 43 de la carpeta 4, se observan informes fotográficos con fechas anteriores a la de inicio de ejecución del convenio.

Para el caso de los informes entregados por el IDIPRON, éstos no permiten efectuar conteo de las jornadas de intervención mensuales, son planos e incluso como el caso del informe de agosto y septiembre de 2016, no tienen firma de los responsables y los mismos, sin orden cronológico y sólo hasta el final del expediente se encontró CD con la totalidad de resoluciones que se expidieron para justificar el pago a los jóvenes encargados de adelantar las mencionadas jornadas; por lo anterior y teniendo en cuenta lo manifestado en el acta del 28 de noviembre del presente año, los reportes dados por los apoyos operativos de TRANSMILENIO S.A., son los que se tienen en cuenta.

Es así como, dentro del proceso de revisión del Ente de Control, para verificar si se efectuaron las 75.224 jornadas de intervención programadas, se procedió a verificar los informes entregados por parte de los apoyos operativos responsables del seguimiento de TRANSMILENIO S.A., donde se pudo detectar que el expediente sólo cuenta con informes del periodo comprendido entre junio de 2016 y febrero de 2017, para un total de 35.427 jornadas.

Aunado a lo anterior, es preciso manifestar que TRANSMILENIO S.A., sólo hasta el día 7 de diciembre del presente año, allegó en CD archivos para ser verificadas las jornadas restantes, evidenciando 27.582 jornadas de intervención, para un total de 63.009.

Es preciso indicar que TRANSMILENIO S.A., afirmó que se hicieron 75.012 intervenciones; sin embargo, al verificar los soportes allegados en el expediente contractual por los apoyos operativos, las Resoluciones expedidas por el IDIPRON y los documentos aportados en medio magnético el día siete de diciembre de 2018, se encuentra la siguiente información.



Cuadro 5  
JORNADAS PACTADAS – PAGADAS Y VERIFICADAS

MES	JORNADAS PACTADAS	JORNADAS CANCELADAS SEGÚN RESOLUCION IDIPRON	JORNADAS VERIFICADAS	DIFERENCIA JORNADAS RESOLUCION IDIPRON VS JORNADAS VERIFICADAS	DIFERENCIA JORNADAS PACTADAS VS JORNADAS VERIFICADAS
Junio-2016	6291	5160	2874	2286	3417
Julio-2016	6291	7410	5129	2281	1162
Agosto-2016	6291	6110	6388	-278	-97
Sept-2016	6291	5528	5047	481	1244
Octubre-2016	6291	4973	4258	715	2033
Nov-2016	6291	4869	2426	2443	3865
Dic-2016	6291	2519	4052	-1533	2239
Enero-2017	6291	5743	5253	490	1038
Febrero-2017	6224	4096	0	4096	6224
Marzo-2017	6224	1781	1886	-105	4338
Abril-2017	6224	3580	3612	-32	2612
Mayo-2017	6224	3427	4200	-773	2024
Junio-2017		5280	5718	-438	-5718
Agosto-2017		4766	4447	319	-4447
Sept-2017		4794	4683	111	-4683
Octubre-2017		1521	3036	-1515	-3036
<b>Total</b>	<b>75224</b>	<b>71557</b>	<b>63009</b>	<b>35284</b>	<b>12215</b>

Fuente: Resoluciones IDIPRON, Informes de Apoyos Operativos TRANSMILENIO S.A./Análisis equipo auditor Diciembre de 2018

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

Como se observa, se presentan varias diferencias en la información, TRANSMILENIO S.A., reporta 75.012 jornadas de intervención, según resoluciones de IDIPRON son 71.557, las efectivamente verificadas por la Contraloría de Bogotá desde el mes de junio 2016 hasta enero de 2017, son 35.427 dentro de los anexos encontrados en el expediente allegados por el personal de apoyo operativo por parte de TRANSMILENIO S.A. Por lo anterior, existe una diferencia 39.797.

Adicionalmente, producto de la revisión de los documentos remitidos en medio magnético, se encontraron listados firmados por personal de apoyo operativo de TRANSMILENIO S.A., por la profesional de apoyo a la supervisión y por personal que si bien no se encuentra identificado dentro del convenio, firma por la entidad y fue validado, para un total de 27.582 en lo correspondiente al periodo febrero a septiembre de 2017.

Es importante mencionar, que en la información reportada se evidenció, la existencia de diferentes informes, listados totalmente ilegibles, sin identificación clara y precisa que permita verificar el cumplimiento de lo pactado y el expediente sin un orden cronológico, ni foliación. Situación que dificultó la labor de auditoría siendo necesario adelantar acta de visita administrativa el 28 de noviembre del presente año.

De esta forma se transgreden los artículos 3 y 24 de la Ley 80 de 1993, los



artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011.

Se logró evidenciar el incumplimiento de las funciones de supervisión, pues fueron canceladas intervenciones sin la verificación correspondiente y más gravoso aún el convenio fue liquidado sin objeción ninguna o la inclusión de salvedades al respecto, solamente se evidencia un saldo a liberar por valor de \$196.690.

De la información anterior, se tiene que al no contar con evidencia de la realización de 12.215 jornadas de intervención, se presenta un presunto daño patrimonial en cuantía de \$366.253.310, al reconocer el pago de lo no debido por jornadas no prestadas.

### **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018, es de precisar que TRANSMILENIO S.A., hace una afirmación equívoca al manifestar que en las 28 carpetas que hacen parte del expediente del convenio se encuentra la evidencia completa, lo que pone en entredicho el control y supervisión de los mismos, debido a que lo que se observó fue que los soportes de los controles de los apoyos técnicos, no se encuentran archivados desde el mes de febrero de 2017, hasta septiembre de 2017.

Aunado a lo anterior, manifiestan que las jornadas de intervención realizadas son 76.417, número que difiere del afirmado en el acta del 28 de noviembre de 2018, pues se indicó que eran 75.012.

Por otra parte, se hacen la aclaración que las 464 jornadas de intervención relacionadas en el Modificadorio 3 del 15 de septiembre del 2017, son adicionales a las 75.224 previamente pactadas; es decir, el total a ejecutar eran 75.688. TRANSMILENIO S.A., allega cuadro y en archivo Excel, donde relaciona el total de jornadas adelantadas de manera numérica, las cuales fueron verificadas pero no coinciden con los soportes revisados.

Una vez revisados los archivos allegados en la respuesta, se pudo establecer que estos contienen la misma información ya verificada en los soportes recibidos el día 7 de diciembre del presente año, sólo que se guardaron con otro nombre. A modo de ejemplo, en el mes de abril de 2017, “*jorn abril 71-12142018224127.pdf*” a folios 26, 18, 24 y en el “*jor-abril-1-17-12062018192935.pdf*” folios 28, 35, 36. “*jorn abril 71 2-12142018224418.pdf*” folios 3, 4, 5, 29, 34, 35, 36, 37, 38, “*jor-abril-1-17-12062018192935.pdf*”. En julio, folios 4, 6, 8, 19, 20, 21, 22, 23, 24; “*jornadas julio `17-*



12142018225403.pdf” folios 28, 29, 34, 36, 37, 38, 39; “jor-julio-17-12-07-2018113919.pdf” a folios 32, 36, 34, 42, 46, 48, 52. En Agosto, PDF “jor-agosto-2017-12072018114028.pdf” a folios 15, 16, 12, 13, 14, 17, 18, 19; PDF “jornadas agos-17 2-12142018213609.pdf” a folios 31, 32, 33, 24, 35, 38, 37, 39. Para Septiembre “jor-septiembre-idipron-17-12172018122303.pdf” tiene la misma información que el PDF “jornadas sep 17-12142018215648”, datos que se ven reflejados también en el PDF “jor-septiembre-17-12072018120306.pdf”.

Pero más gravoso lo evidenciado en el folio 55 del PDF “jor-septiembre-idipron-17-12172018122303.pdf” y el folio 44 del PDF “jor-septiembre-17-12072018120306.pdf”, pues presuntamente se alteró la información inicialmente presentada, se observan adicionadas 12 intervenciones, lo que antes se sumaba 24, ahora 36 jornadas y se adiciona la información “GUIAS TRANSMILENIO 3905” en punto de intervención o actividad.

Por otra parte, en lo correspondiente a los soportes allegados de la ejecución del mes de marzo de 2017, solamente se evidencia diligenciado el espacio correspondiente a TRANSMILENIO S.A., es preciso indicar que los mismos no se encontraron previamente en el expediente del convenio ni fue allegado el día 7 de diciembre de 2018, dentro de los cuales incluso se manifiesta que varias jornadas se adelantaron en las Oficinas de TRANSMILENIO S.A., en ese sentido, ¿cómo se capacitó a la ciudadanía y se organizaron las filas?. Para el portal dorado entre los días 6 al 26 del mencionado mes, se allega listado de 307 y luego se evidencia registro de 268 jornadas de intervención. Por lo descrito, no se validan las 1497 jornadas relacionadas para el mes de marzo de 2017.

De la respuesta dada por TRANSMILENIO S.A. se concluye que con los soportes allegados se obstruye el normal desarrollo del control fiscal, debido a que se dificulta la labor de Auditoria, presuntamente al pretender confundir y transgredir la información con los supuestos soportes nuevos, lo que refleja las deficiencias de la supervisión y carencia de veracidad y confiabilidad de los anexos de la respuesta como pruebas de ejecución.

En conclusión y sumando las 464 jornadas adicionales, se incrementa el daño patrimonial, dado que de las 75.688 jornadas, no se ejecutaron 12.679 jornadas de intervención, lo que equivale a un mayor cancelado en la suma de \$380.173.310.

De manera concluyente en el análisis de la respuesta se evidenció duplicidad en la información como consta en el folio 55 del PDF “jor-septiembre-idipron-17-12172018122303.pdf” y el folio 44 del PDF “jor-septiembre-17-12072018120306.pdf”, donde presuntamente se adicionaron 12 jornadas de intervención, que no se encontraban en el documento original que se adjuntó el día 7 de diciembre del 2018;



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

atendiendo el deber legal de este Ente de Control de dar traslado del asunto a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y penal, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, a la Fiscalía General de la Nación y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. En atención a ello, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento que será presentado, con ocasión del ejercicio de auditoría de desempeño.

*3.1.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación debido a que no es clara la realización del estudio de mercado, ni el análisis del sector, ni el análisis de riesgos dentro del estudio técnico y económico que permitiera determinar el presupuesto asignado como lo establece la norma, para el Convenio Interadministrativo 149-16.*

En el Estudio Técnico y Económico del 02 de marzo del 2016, se estableció la necesidad de garantizar la presencia de personal de Misión Bogotá Humana en el Sistema TransMilenio, para dar cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado en la Sentencia del 11 de agosto del 2011, que dentro del resuelve ordenó a TRANSMILENIO S.A., que mientras se instalaban los sensores y alarmas audibles de peso en los buses alimentadores y articulados del sistema debía ubicar personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón en las estaciones que interconectaban las zonas y que debía “...liderar la implementación, de manera permanente, de una campaña educativa, informativa y de capacitación a la ciudadanía en general, que la concientice sobre los deberes que tiene, como usuaria del sistema Transmilenio.”. Es importante precisar que la orden sobre la ubicación del personal Misión Bogotá, solo se estableció para el numeral primero.

Con el radicado No. 2016EE7090 del 02 de mayo del 2016 TRANSMILENIO S.A., invita al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON a presentar propuesta, relacionando las condiciones generales del proceso (objeto, plazo, valor, rubro presupuestal, obligaciones contractuales y los documentos a allegar). Y mediante radicado No. 2016IE4231 del 20 de mayo del 2016 la Subgerente de Comunicaciones y Atención al Ciudadano, manifiesta que el Estudio Técnico y Económico del 16 de marzo del 2016 y remitido para análisis jurídico mediante memorando 2016IE2574 del 16 de marzo de 2016, sufrió algunas modificaciones relacionadas con las obligaciones de entrega semanal de un cronograma.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



En Acta de reunión del 02 de mayo del 2016, manifiestan que en la reunión sostenida el 18 de mayo del 2016, (fecha posterior a la presente reunión), se realizaron los ajustes al estudio técnico y económico. Y mediante radicado No. 2016EE1402 del 23 de mayo del 2016, el IDIPRON, informa a TRANSMILENIO S.A., que está interesado en suscribir el convenio pero presenta observaciones, relacionadas con la jornada, requiere especificar la intervención de 6am a 12m y de 1:30pm a 7:30pm lunes a sábado y domingos de 8am a 1pm, entre otros. Así mismo, anexó manual de contratación del IDIPRON.

Mediante Resolución No. 339 del 23 de mayo del 2016, se modificó la Resolución Interna de Subgerencia General No. 245 del 26 de abril de 2016, por la que se justificó la suscripción del convenio, modificando el artículo segundo, con las modificaciones dadas en el radicado No. 2016IE4231 del 20 de mayo de 2016 y se designó como supervisora el día 26 de mayo del 2016 a la Subgerente de Comunicaciones y Atención al Usuario, notificada personalmente.

En ese orden de ideas, el día 1º de junio del 2016, se firmó el acta de inicio, con fecha de terminación el día 31 de enero del 2017 o hasta que se agotaran las jornadas.

En el Estudio Técnico y Económico, numeral 4. Que refiere al Análisis del Sector y al análisis del mercado se establece que “no aplica”, por ende no se relacionaron precios de mercado de los servicios a contratar. Al revisar las carpetas contentivas del expediente del convenio, efectivamente no se evidencia ningún documento que permita identificar la fuente para determinar el valor del presupuesto asignado al mismo.

Por lo anterior, el día 28 de noviembre del presente año, mediante acta de visita administrativa, se indaga por qué no se hizo un análisis del sector y de mercado, para así determinar el presupuesto y la cantidad de personal necesario para ejecutar el convenio. Se manifestó que se revisaría el tema y que el día 29 del mismo mes se allegarían los soportes que hubiese lugar, consecuentemente el 30 de noviembre del presente año, allegó copia de la Resolución No 010 del 20 enero del 2016, expedida por el IDIPRON, por el cual se adoptó la Tabla de Honorarios para los contratistas del IDIPRON vigencia 2016, desde el cargo conductor hasta asesor y copia del oficio radicado 2016EE1402 del 23 de mayo de 2016 el IDIPRON, presentó observaciones a la propuesta DC 182-2016 y un Excel denominado “costos convenio SENTENCIA 2016”.

Con base a lo antes indicado, no se evidencia ningún análisis técnico y económico que permita identificar la fuente que se tuvo en cuenta para determinar el presupuesto para cancelar las jornadas de intervención y la cantidad de personal



necesario para dar cumplimiento al objeto del convenio, especificando los costos unitarios de cada ítem. Es de advertir, que las tablas de honorarios no aplican para este tipo de servicio.

Por otra parte, una vez revisada la matriz de riesgos del estudio técnico y económico, se pudo determinar que se relacionan algunos riesgos que no aplican para este convenio; por ejemplo: escogencia del proceso de selección, requisitos habilitantes, pluralidad de oferentes, dependencia del valor del proceso de estudio de mercado, precios históricos, selección del contratista sin los requisitos, seleccionar a un contratista previo pactos ilegales entre funcionarios y particulares, que se presenten ofertas artificialmente bajas, que una vez adjudicado el proceso el favorecido no suscriba el contrato, que no allegue las garantías, reclamos de terceros que retrasen el perfeccionamiento del contrato, fluctuación de precios de insumos, mano de obra, especulación, entre otros.

En ese sentido, se evidencia que no se desarrolló de manera particular la evaluación del riesgo, tal como lo establece artículo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015.

En conclusión, se puede evidenciar deficiencias en la planeación, pues los documentos relacionados con la etapa precontractual dan cuenta de ello, como lo mencionado, y de otra parte, al realizarse de manera confusa y sin fundamento modificaciones como es el caso la expedición de la Resolución 245 del 26 de abril del 2016 por medio de la cual se justificó la celebración del convenio sin haber invitado al IDIPRON a presentar propuesta ni haber tenido un estudio técnico definitivo; lo que conllevó a modificar la mencionada Resolución el día 23 de mayo del 2016, una vez se recibieron la aceptación y las observaciones manifestadas por el IDIPRON.

### **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018, es importante precisar que es la misma información que se allegó como soporte a los cuestionamientos efectuados en el acta del 28 de noviembre del presente año; son correos del 3, 11 y 15 de marzo del 2016 y correo del 20 de mayo de 2016, donde claramente se evidencian observaciones a la minuta del convenio y un Excel de relación de costos del convenio, es decir, con fecha posterior a la expedición del mencionado estudio de fecha 2 de marzo del 2016.



Aunado a ello en la respuesta se relacionan datos que no muestra la fuente para calcular el presupuesto sobre las jornadas de intervención. Es decir, TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa lo observado por la Contraloría de Bogotá.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a ello, se dará traslado a la Personería de Bogotá y TRANSMILENIO S.A. deberá formular las acciones correctivas pertinentes que debe incluir en el plan de mejoramiento que será presentado, con ocasión del ejercicio de auditoría de desempeño.

3.1.2. Convenios Interadministrativos 369-16, 389-16 y 554-17, suscritos con la Financiera de Desarrollo Nacional- FDN.

En desarrollo de la Auditoria de Desempeño Código 93, Periodo II PAD 2018, que se adelanta en TRANSMILENIO S.A., teniendo en cuenta el memorando de asignación radicado 3-2018-28245, se verificó la información que soporta la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos. La información analizada corresponde a la publicada en el SECOP I y II, CONTRATACIÓN A LA VISTA y la suministrada por la entidad. Adicionalmente, la solicitada vía correo electrónico institucional el 19 de noviembre, con respuesta oficial del sujeto de control del 23 de noviembre de 2018; de igual manera se practicó visita de control fiscal el día 3 de diciembre de 2018.

De la evaluación realizada a los convenios interadministrativos seleccionados en la muestra de auditoría; en primera instancia, se hace una introducción normativa y de los antecedentes de la contratación, para presentar los resultados.

## **INTRODUCCIÓN NORMATIVA Y ANTECEDENTES.**

Los Convenios Institucionales revisten la forma de convenios interadministrativos, cuando las partes que concurren a su celebración son las entidades a las que se refiere el artículo 2o. de la Ley 80 de 1993.

En concordancia con lo anterior, la Ley 489 de 1998, artículo 95, reguló los Convenios Interadministrativos, como aquellos que se celebran entre las entidades públicas de cualquier orden, con el fin de desarrollar funciones propias de cada una de ellas, así:

*"Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”*

Así las cosas, la celebración de estos, se realizarán bajo la modalidad de contratación directa, siempre que exista relación directa entre las obligaciones del negocio y el objeto de la entidad ejecutora, como efecto vinculante se tiene el principio de coordinación o colaboración entre las entidades contrayentes para el logro de los fines de la Administración.

En tal sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado:

*“Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios”<sup>3</sup>*

Igualmente, acerca del convenio interadministrativo ha dicho la Sala del Consejo de Estado que éste consiste en *“un negocio jurídico bilateral, celebrado entre dos entidades públicas que dentro de unas típicas relaciones de colaboración pretenden alcanzar un interés general, a diferencia de lo que ocurre en el contrato interadministrativo donde cada una de las partes tiene diversidad de intereses y el contratista se encuentra en el mercado, de la misma manera que lo hacen los particulares”<sup>4</sup>*.(Subrayado fuera de texto).

De manera que la característica del convenio interadministrativo, surge de la calidad de las partes, es decir, ambas deben ser de naturaleza pública, siendo ese el fundamento por el cual el ordenamiento jurídico colombiano les otorga un tratamiento distintivo que **excluye** frente a las aludidas relaciones jurídico negociales la necesidad de acudir al trámite de la licitación pública, y permite la contratación directa tal y como lo consagra el artículo 24, numeral 1º, literal C, de la Ley 80 de 1993, (resaltado nuestro).

En este sentido, la naturaleza de los servicios y la modalidad de selección utilizada, de los tres convenios interadministrativos 369/2016, 389/2016 y 554 de 2017, se enmarcan en la normatividad consagrada en la Ley 489 de 1998 Arts. 6, 38,86, inciso 1 artículo 95, ley 1421 de 1993 artículo 149, ley 80 de 1993 artículos

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de abril de 2008, Radicación Número: 11001-03-06-000-2008-00013-00(1881), Actor: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda.

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia de única instancia SP. 6 mayo. 2009, rad. 25495.



2,1 3, 32, 40, Ley 1150 de 2007 artículo 2 numeral 4 literal C y el Decreto 1082 artículo 2.2.1.2.1.4.4.

TRANSMILENIO S.A., suscribe con la FDN el convenio marco 369 de 2016, del cual se derivan los convenios interadministrativos 389 de 2016 y 554 de 2017, por lo cual se tiene:

### **CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 369 de 2016.**

El convenio interadministrativo de cooperación Marco No. 369-2016, suscrito el día 16 de diciembre de 2016, tiene por objeto: *“Suscripción de un convenio interadministrativo de cooperación marco para aunar esfuerzo encaminados hacia: i) La reingeniería del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. , a cargo de TRANSMILENIO S.A. y ii) la estructuración integral de proyectos estratégicos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario, buscar la sostenibilidad del sistema y adaptar la entidad a los nuevos restos que implica la integración con la región y los diferentes modos de transporte que se incorporaran a la ciudad en los próximos años.*

*Lo anterior, tomando en cuenta la experiencia del sector y sus buenas prácticas en el ámbito nacional e internacional en los componentes de comunicación y atención al usuario, técnico, operativo, ambiental, financiero, económico, administrativo, legal y demás aspectos relativos a cada una de las funciones propias del ente gestor”.*

Dentro del alcance del objeto, consagrado en la cláusula segunda, se incluyen los siguientes aspectos:

“

- *Planeación, programación y control del sistema de transporte de la ciudad.*
- *Reingeniería integral del sistema de transporte (Infraestructura, operación).*
- *Estructuración integral (Técnica, financiera y legal) de las futuras concesiones de operación, así como la revisión, mejora y optimización de las concesiones vigentes.*
- *Mejora de la seguridad del sistema y mitigación de la problemática de evasión.*
- *Mejorar la comunicación y atención al usuario.*
- *Mejorar el sistema de información al usuario y realizar campañas de cultura ciudadana que permitan que los usuarios se apropien del sistema y lo respeten.*
- *Fortalecimiento institucional, que permita afrontar las mejoras del sistema y la incorporación de los nuevos modos.*
- *Integración con los nuevos modos de transporte y la región. “*

Según lo consagra la cláusula decima primera, la duración del mismo es de tres (3) años, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y los convenios a desarrollar se estructuraran, en cuanto a su ejecución dentro del plazo establecido para el convenio marco.

Por último, en la cláusula tercera, se establecen los mecanismos para el desarrollo del convenio, mediante la suscripción de los convenios o contratos



interadministrativos específicos o derivados y de cooperaciones técnicas que se requieran; el presente clausulado marca la suscripción de los convenios interadministrativos Nos. 389 de 2016 y 554 de 2017.

### CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 389 de 2016

El convenio interadministrativo No. 389-2016, fue suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN el día 29 de diciembre de 2016, con el Objeto: “Aunar esfuerzos para llevar a cabo la estructuración y mejora de las fases I y II del sistema TRANSMILENIO, tomando en cuenta buenas prácticas en los temas financieros, legales y técnicos que permitan una mejor operación y desempeño.

*Las partes trabajarán de manera conjunta en la estructuración integral de la licitación pública para las concesiones de la operación troncal de las fases I y II del sistema TRANSMILENIO, así como en la realización de las correspondientes procesos de selección y contratación.”*

El Plazo inicial establecido para este convenio es de 20 meses, siendo prorrogado en dos oportunidades, cada una de dos meses, es decir, 4 meses más, para una duración total de 24 meses, a partir acta de inicio. (Inicio: 19 enero de 2017, Terminación: 18 enero de 2019). Los aportes del convenio se presentan en el cuadro 6:

Cuadro 6  
APORTES TMSA CONVENIO 389/2016  
Valor en pesos

VALOR	RUBRO/CONCEPTO
5.603.981.291	Rubro 341150218722300 operación y control del sistema de transporte público gestionado por TMSA
492.985.521	Adición en octubre 18/2018
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	Los rendimientos financieros que se llegaren a generar en la cuenta bancaria destinada para administrar los recursos del proyecto serán de TRANSMILENIO S.A. Dichos rendimientos podrán ser reinvertidos en actividades propias del proyecto, previo descuento de todos los costos, gastos, impuestos, tasas y contribuciones que dicho aporte llegue a generar, previa recomendación del Comité Técnico Coordinador, si es del caso y suscripción del contrato adicional correspondiente.
COMISIÓN DE ÉXITO	Las partes estudiarán y acordarán el pago de una comisión de éxito a favor de LA FINANCIERA por la adjudicación de las nuevas concesiones de operación del Sistema. El pago estará a cargo de los operadores que se contraten producto de la estructuración ejecutada en desarrollo del presente Convenio. TRANSMILENIO S.A. tendrá la obligación de Incluir una cláusula de pago de la Comisión de Éxito a favor de LA FINANCIERA y a satisfacción de esta, en los pliegos de licitación y los contratos a suscribir con los adjudicatarios de cada contrato.

Fuente: Convenio Interadministrativo 389/2016

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

Producto del convenio, la FDN, realizó la contratación de la consultoría No. 1 de 2018, con la Unión Temporal SDG-PHR-KPMG 8STEER Davies Gleave, Posse Herrera Ruiz, que tiene como objeto: “Estructuración integral (técnica, económica, financiera y legal) y acompañamiento proceso licitatorio, evaluación, legalización del contrato y



cierre financiero para la operación del componente troncal del sistema Transmilenio”, suscrito el día 12 de mayo de 2017 y con un plazo de 17 meses, teniendo en cuenta prórroga por 2 meses, con un presupuesto máximo de \$3.630.000.000 más IVA \$4.319.700.000.

El convenio interadministrativo fue modificado en 4 oportunidades, estableciendo cambios en los supervisores, referente a la comisión de éxito y extendiendo en 2 prórrogas el plazo a 4 meses más y fue adicionado el valor del aporte de TRANSMILENIO S.A., en la suma de \$492.985.521, para realizar trabajos técnicos, así: Levantamiento topográfico general (modelo digital de terreno) de tres patios temporales (lotes 80, Norte y Tunal), diseño geométrico, optimización geométrica y operativa de los patios existentes, trabajos de campo requeridos en los patios temporales de 80; Norte y Tunal y estudio de prospección arqueológica. En el cuadro 7, se describen las modificaciones y fechas:

Cuadro 7  
MODIFICACIONES CONVENIO 389 DE 2016

MODIFICACION	FECHA
Otrosí 1 - Supervisión	21 de junio de 2017
Otrosí 2 - Supervisión	25 de mayo de 2018
Otrosí 3 Comisión de Éxito y prórroga	28 de mayo de 2018
Otrosí 4 Adición en tiempo y aportes	28 de septiembre de 2018

Fuente: Modificaciones Convenio Interadministrativo No. 389 de 2016  
Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

## CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 554 de 2017

El Convenio No. 554-2017, suscrito el día 2 de noviembre de 2017, con la FDN, cuyo objeto consiste en: “Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A. y la FINANCIERA, para llevar a cabo el proceso de reingeniería del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP de Bogotá, tomando en cuenta la situación actual, los conocimientos, experiencias y buenas prácticas en los temas técnicos, financieros y legales necesarios para obtener una mejor operación, mejores niveles de desempeño y una mayor apropiación por parte del usuario. Las partes trabajaran de manera conjunta en la ejecución del proyecto garantizando la prestación de servicios especializada de que sea requerida en la reingeniería del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- de Bogotá.”, con fecha de inicio del 10 de noviembre de esa anualidad, por el término de 12 meses, con un valor de \$4.850.000.000, en el marco del proceso de selección TMSA-CD-TMSA-CD-536-2017.

Según consta en los documentos precontractuales, obedeció a la: “necesidad de realizar la estructuración integral o reingeniería del Sistema, a través de un proceso de contratación de una o varias firmas que lo realicen, teniendo un estructurador de alta calidad y experiencia, procedimiento lista corta de consultores de LA FINANCIERA a nivel nacional e internacional y el acompañamiento de los expertos de la FINANCIERA a lo largo de la ejecución del proyecto.”



El convenio interadministrativo presenta dos modificaciones contractuales, en la primera suscrita el 18 de mayo de 2018, se modifica la consideración No. 13 y cláusula décimo novena; en el adicional No. 2, suscrita el día 09 de noviembre de 2018, se adiciona en la suma de \$46.057.535 y se prórroga el plazo por el término de dos (2) meses a partir del nueve (9) de noviembre de 2018.

Así las cosas, la FDN, en cumplimiento del numeral 4 de los estudios previos OBLIGACIONES DE LA FINANCIERA y del numeral 3 LITERAL J OBLIGACIONES DE LAS PARTES del convenio, realizó la contratación de la consultoría a través del proceso de selección INVITACIÓN DIRECTA No. FDN-VE-20 DE 2017, en virtud del cual se suscribió el contrato No. 2 de 2018, con la Unión Temporal STEER DAVIES GLEAVE Y POSSE HERRERA RUIZ, que tiene como objeto: “el desarrollo de una consultoría para la reingeniería del SITP”, suscrito el día 19 de enero y con fecha de inicio 29 de enero de 2018, con un plazo de 10 meses, con un presupuesto máximo de \$3.424.592.000 más IVA vigente de \$650.672.480, para un valor total de \$4.075.264.480.

Respecto a los aportes realizados por TRANSMILENIO S.A. y rendimientos financieros, en el cuadro 8, se presenta dicho detalle a la fecha:

Cuadro 8  
TRANSFERENCIAS DE LOS APORTES

Cifras en pesos

FECHA TRANSFERENCIA DE LOS APORTES	VALOR
Diciembre 05 de 2017	4.850.000.000
Rendimientos Financieros	160.943.436

Fuente: Extractos bancarios de la cuenta dispuesta para el convenio provistos por la FDN  
Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

En consonancia, con la información proveniente del sujeto de control y el análisis de la Contraloría de Bogotá, y los elementos provenientes del proceso de selección TMSA-CD-536-2017., en el marco de los convenios interadministrativos No. 369 de 2016, 389 de 2016 y 554 de 2017, suscritos entre la FND y TRANSMILENIO S.A., así como los contratos de Consultoría Nos. 001 de 2017 y 002-2018, firmados entre la FND y las uniones temporales STEER -KPMG-PHR y STEER DAVIES GLEAVE- POSSE HERRERA RUIZ, respectivamente, se formularon las siguientes observaciones:



3.1.2.1. *Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y penal, por deficiencias en el proceso de planeación debido a la carencia de un estudio de mercado, violando los principios de la contratación estatal y la no existencia de un clausulado contractual que permita el cobro de erogaciones administrativas canceladas por el sujeto de control a la FDN por concepto de gastos administrativos y de gerencia que genera sobrecostos frente al servicio contratado. En cuantía de \$2.646.820.678.*

#### **A) CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 389 DE 2016**

Como se mencionó, TRANSMILENIO S.A., suscribe con la FDN el convenio interadministrativo 389/2016 (29 diciembre), y en la **CLÁUSULA QUINTA.- APORTES**, se establece: “Las partes aportarán para el desarrollo y ejecución de este convenio así:

1. TRANSMILENIO S.A., la suma de CINCO MIL SEISCIENTOS TRES MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$5.603.981.291).

2. **LA FINANCIERA** brindará su asesoría, apoyo y acompañamiento experto en la estructuración del proyecto. Para tal fin **LA FINANCIERA** pondrá a disposición del Convenio un equipo de profesionales con formación y experiencia en la estructuración de proyectos similares a los que son objeto de este Convenio. Igualmente, **LA FINANCIERA** tendrá a su cargo la dirección y coordinación de las labores administrativas que requiera el proyecto.

No obstante, el **PARÁGRAFO PRIMERO** contempla: “TRANSMILENIO S.A. reconocerá a **LA FINANCIERA** con cargo a los recursos anteriormente descritos, durante las etapas I, II, III y IV de las actividades previstas en la Cláusula Segunda del presente Convenio, una parte de los costos del equipo de profesionales y los gastos administrativos, mediante la entrega de una suma mensual por valor de CIENTO TRES MILLONES OCHENTA Y CUATRO MIL CIENTO NOVENTA Y TRES PESOS MONEDA LEGAL (\$103.084.193), por un plazo no superior a catorce (14) meses.”

Dado lo establecido en la minuta del contrato y amparados en lo estipulado en el convenio marco y la normatividad vigente, se tiene, que no obstante, tipificarse como un convenio interadministrativo, solo TRANSMILENIO S.A. aporta, porque como se evidencia la FINANCIERA pondrá a disposición el equipo de profesionales pero con el párrafo, se establece un costo con cargo a los recursos aportados por TRANSMILENIO S.A. Situación que además queda plenamente identificada en las erogaciones realizadas en la ejecución de este convenio, desembolsos, tales como, costos equipo de profesionales, gastos administrativos y pago a contratistas por entregable.

Aunado a lo anterior, se tiene que TRANSMILENIO S.A., pasa el cumplimiento de una de las funciones propias de la labor misional, al ceder a un tercero LA FINANCIERA la labor de adelantar la contratación de una consultoría, que cumpla con la estructuración del proceso licitatorio. Situación que se evidencia



claramente, entre otros documentos, en el estudio técnico y económico de fecha 27 de diciembre de 2016, donde se establece:

**“OBJETO A CONTRATAR:**

*Aunar esfuerzos entre **TRANSMILENIO S.A.** y **La Financiera de Desarrollo Nacional – LA FINANCIERA** - para llevar a cabo la estructuración y mejora de las fases I y II del Sistema **TRANSMILENIO**, tomando en cuenta buenas prácticas en los temas financieros, legales y técnicos que permitan una mejor operación y desempeño.*

*Aunar esfuerzos entre **TRANSMILENIO S.A.** y **La Financiera de Desarrollo Nacional – LA FINANCIERA....”***

Estudio que aunque es previo a la suscripción del convenio hace referencia es la contratación de la consultoría para desarrollar y estructurar el proceso licitatorio y el cual señala expresamente que es con la FDN; es incuestionable que desde la etapa de planeación, ya se encontraba referenciado al posible contratista. Es la FDN la que efectúa el cálculo del presupuesto oficial, la que adelanta la fase de planeación del proceso de contratación de la Consultoría, la que realiza la evaluación de las propuestas de los invitados a participar en el proceso de manifestación de interés.

Es decir, se presenta la presunta tercerización de las funciones propias de TRANSMILENIO, al trasladar a la FDN quien es la encargada de seleccionar la consultoría No. 001 de 2017, mediante el cobro de unos gastos administrativos mensuales sin que se evidencie en las carpetas del contrato, a que hace referencia estas erogaciones, desdibujándose la figura de convenio interadministrativo, pues no solo TRANSMILENIO S.A., debe cancelar a la FINANCIERA por el servicio prestado, sino cancelar a la consultoría valores predeterminados por esta última, sin sujeción a la potestad de vigilancia y control previo, concomitante y subsiguiente en el desarrollo o ejecución del convenio.

A esto se suma, el desconocimiento de la cláusula séptima del convenio marco 369 de 2016, en donde claramente se establece el aporte de las partes, los cuales serán en especie, consagra *“estarán representados por su experiencia institucional a través del personal especializado, dirección técnica, infraestructura física, técnica, administrativa, de sistemas, comunicaciones , soportes técnicos para el manejo de la información, todo de acuerdo a las posibilidades de cada una de las entidades en el momento en que el apoyo sea requerido.*

*... los aportes pueden también estar representados en aportes de carácter económico, cuyo valor estará determinado en cada uno de los convenios o contratos interadministrativos o cooperaciones técnicas específicos y estarán soportados en la respectiva disponibilidad presupuestal según corresponda”*

En virtud del anterior clausulado del convenio marco, no consagra la posibilidad del cobro de gastos administrativos por parte de uno de los integrantes de los



convenios, pues su apoyo institucional es en especie (FDN) y la financiación de estos, se efectuará con recursos propios de TRANSMILENIO S.A. (Clausula Cuarta Convenio 369 de 2016).

Por último, es necesario mencionar que no estamos frente a un convenio de cooperación, sino es un verdadero acto negocial, el cual establece contraprestación de servicios por parte de TRANSMILENIO S.A., en favor de la FDN, quien a turno es acreedora del pago de valores mensuales por las erogaciones en que esta se sitúa, tales como gastos administrativos, los cuales no se encuentran debidamente soportados en el proceso de contratación directa y no se encontraban autorizados por el convenio marco 369 de 2016, pues el aporte de la FINANCIERA debió ser en especie, sin contraprestación alguna al respecto, siendo esta última quien a su vez realiza otra contratación directa para la selección de los consultores; lo que significaría, que en la práctica la Administración ha tercerizado la actividad contractual, con el exclusivo propósito de eludir las modalidades de selección de sus contratistas a que está obligada conforme al estatuto de contratación estatal.

En este sentido, TRANSMILENIO S.A., al transferir una función eroga recursos cuando pudo adelantar la contratación de la consultoría directamente a través de una convocatoria pública, en el marco de un concurso de méritos y por ende el sobrecosto se configura como daño patrimonial en cuantía de \$1.284.281.291, valor obtenido por la diferencia entre la consultoría suscrita con el FDN y la consultoría contratada por FDN. Cuantificación que se detalla en el cuadro 9:

Cuadro 9  
CUANTIFICACIÓN DAÑO PATRIMONIAL

Cifras en pesos

	CONCEPTO	VALOR
1	Valor Convenio Interadministrativo 389/2016	5.603.981.291
2	Valor Consultoría Unión Temporal SDG-PHR-KPMG 8STEER Davies Gleave, Posse Herrera Ruiz	3.630.000.000
3	Más IVA	689.700.000
4	Total Consultoría	4.319.700.000
	Diferencia 1-4 (Detrimiento Patrimonial)	<b>1.284.281.291</b>

Fuente: Convenio Interadministrativo 389/2016/Análisis equipo Auditor diciembre 2018  
Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá, D.C.

## B) CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 554 DE 2017

Se evidencia al verificar los documentos soporte (correo electrónico institucional del 19 de noviembre de 2018, respuesta del 23 de noviembre de 2018) y acta de visita fiscal realizada el día 3 de diciembre de 2018, que el sujeto de control no realizó la evaluación desde la perspectiva legal, comercial, financiera,



organizacional, técnica y de análisis de riesgos que soportara la estructuración de los estudios previos del proceso de selección a suscribirse con la FDN, a través de la tipología del convenio interadministrativo y fue precisamente, la FDN quien lo realizó, faltando TRANSMILENIO S.A., a su deber de planeación, transparencia y legalidad, dejando en manos del posible contratista su estipulación, sin determinar un examen de costos trasladando a la FND el valor de \$4.850.000.000, que consta en folio 44 de la carpeta 1 del expediente contractual. Situación que vulnera el cumplimiento de lo estipulado en los artículos 15 del Decreto 1510 de 2013 y 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082/2015 y el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993.

En primer lugar, se solicitó las cotizaciones realizadas por TRANSMILENIO S.A., y la constancia del análisis económico, como soporte de los estudios previos para determinar el valor del presupuesto asignado para la suscripción del presente convenio, en concordancia con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 de la ley 1150. (La entidad da contestación el día 23 de noviembre de 2018, manifestando que se adjunta en CD la información solicitada (VER CARPETA “3” y “4”).

De igual forma, el equipo auditor solicita información relevante de las condiciones del documento a folio 44 de la Carpeta No.1, en el cual se presentan valores promediados frente a las cotizaciones presentadas ante la FND de las firmas SYSTRA, SDG, IDOM, SENER, ARUP

a) Respecto al entregable No. 3 denominado “Análisis legal y financiero: Medición del impacto de medidas propuestas en los procesos macro y operacional”, sírvase manifestar las razones por las cuales fue dividido en 3 este valor cotizado por las firmas STEER DAVIES GLEAVE, SENER, IDOM.

Sostiene la entidad, el 23 de noviembre de 2018, que: “durante la negociación del alcance del convenio entre Transmilenio S.A y la Financiera de Desarrollo Nacional S.A, la FDN propuso que el alcance del entregable No. 3 de la consultoría denominado “Análisis legal y financiero”, fuera el siguiente:

*Análisis legal y financiero – Medición del impacto de medidas propuestas en los procesos macro y operacional: Su objetivo estimar el impacto en la estructura financiera y contractual del sistema, para confirmar la viabilidad de la transformación y adelantar procesos de negociación. Se debían considerar los diferentes actores de la operación como concesionarios operadores, concesionario de recaudo, entre otros.*

*Sin embargo, Transmilenio tomó la decisión de que el análisis del impacto financiero y económico derivado de los cambios propuestos por la consultoría que adelantaría la Reingeniería del SITP de Bogotá, estaría a cargo de la Subgerencia económica de Transmilenio S.A y no a cargo de la FDN y su subcontratista.*

*La reducción del alcance del entregable No. 3 denominado “Análisis legal y financiero”, fue la causa de la modificación en el valor de las cotizaciones de las firmas STEER DAVIES GLEAVE, SENER, IDOM”.*



b) En cuanto al cotizante SYSTRA, en el subtotal respecto de los servicios ofertados (entregables 1, 2, 3 y 4), corresponde al subtotal de \$1.672.943.297, cuando al realizar la sumatoria se genera un valor total de \$1.454.733.302.

Sostiene TRANSMILENIO “que el valor subtotal de la cotización de SYSTRA incluye un aumento del 15% justificado en la retención fiscal incluida en la propuesta de la firma, correspondiente a la suma de \$ \$218.209.995,31, con lo cual el valor total de los servicios ofertados corresponde al valor de \$1.672.943.297.”

c) En la segunda casilla de costos para los cotizantes SYSTRA y SDG, se establecen valores adicionales por las sumas de: a) \$244.184.000 para el primero y b) \$600.000.000 para el segundo respectivamente, generando como resultado un promedio de \$422.092.000. Sírvase manifestar de dónde provienen estos valores que se suman al promedio total del servicio, es decir a la suma de \$3.002.504.909, para un total sin IVA de \$3.424.596.909, como consta en dicho documento.

La entidad, manifestó: “los valores adicionales promediados y sumados al presupuesto total, corresponden al valor de los trabajos de campo que se debían adelantar en el marco de la consultoría Reingeniería del SITP de Bogotá. Tal como se señala en el interrogante, dichos valores únicamente se incluyeron en el costeo de los cotizantes SYSTRA y SDG, debido a que las demás firmas no presentaron el presupuesto estimado para los trabajos de campo. A continuación se muestra la proveniencia de los valores de los trabajos de campo:

- Cotización SYSTRA:

“Systra incluye en su presupuesto los trabajos de dimensionamiento del volumen de encuestas a realizar, el diseño de cuestionarios, la formación de encuestadores y la supervisión de las mismas, y el tratamiento de los datos obtenidos que serán utilizados para alimentar el modelo de tráfico.

Se estima que su coste debe estar comprendido entre 50.000 dólares y 80.000 dólares.”

Para el presupuesto se tomó el valor de 80.000 dólares y TRM de \$3052.3, dando un total de \$244.184.000,00.

- Cotización SDG:

La cotización incluía el siguiente presupuesto para trabajos de campo:

Descripción	Duración (semanas)	Costo (\$COP)
Encuestas Origen destino de interceptación	10	1.050.000.000
Frecuencia ocupación Visual y aforos	10	150.000000
Total toma de información en campo		1.200.000.000

Para la construcción del presupuesto final se estima que la duración del trabajo de campo debía ser de 5 semanas, dando un total de \$600.000.000,00.



Al margen de lo anterior es importante indicar que los valores por concepto de los trabajos de campo se solicitaron para tener una dimensión del valor que debía apropiarse en el presupuesto por estos conceptos.”

d) Sírvase manifestar de dónde proviene el resultado final relacionado con los ítems costos subcontratistas por la suma de \$3.424.596.909 y costos administrativos y de gerencia equivalentes a la suma de \$ 650.207.311, para un total con IVA de \$4.849.017.021.

En cuanto a esta pregunta TRANSMILENIO establece:

• **Costos subcontratistas:**

Para la elaboración del presupuesto del convenio la FDN solicito cotizaciones a las firmas SYSTRA, STEER DAVIES GLEAVE, SENER, IDOM y ARUP. El valor de las cotizaciones se presenta a continuación:

	<b>\$/MES</b>	<b>DURACIÓN (MESES)</b>	<b>SUB-TOTAL</b>
SYSTRA	\$139.411.941	12	\$1.672.943.297,34
SDG	\$152.880.952	12	\$1.834.571.428,57
IDOM	\$ 124.194.303	12	\$1.490.331.634,77
SENER	\$458.333.333	12	\$5.500.000.000,00
ARUP	\$ 538.737.794	12	\$6.464.853.524,66

De las cotizaciones presentadas se eliminaron la de mayor y la de menor valor, se promedió el resultado y adicionalmente se sumó el valor promedio de los trabajos de campo presentado en las cotizaciones de SYSTRA y SDG:

<b>EMPRESA</b>	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>PROM TOTAL</b>	<b>TOTAL COSTOS SUBCONTRATISTAS</b>
<b>SYSTRA</b>	\$1.672.943.297	\$ 3.002.504.909	<b>\$3.424.596.909</b>
<b>SDG</b>	\$1.834.571.429		
<b>SENER</b>	\$5.500.000.000		
<b>SYSTRA</b>	\$ 244.184.000	\$ 422.092.000	

Analizados los documentos aportados, corresponde a la información que reposa en las carpetas del expediente contractual, en virtud de las cuales no se trata de solicitudes formales realizadas por TRANSMILENIO S.A., respecto de los servicios a contratar, que permita determinar el marco lógico del servicio y el valor del presupuesto asignado a la FDN, solo aparece el resultado final, es decir, las cotizaciones presentadas por los posibles oferentes a futuro dirigidas a la FDN, mas no al contratante directo, por lo cual se presume que la determinación del valor del servicio deviene de la FDN; lo cual vulnera lo preceptuado por el sujeto de control en los estudios previos, en el marco de los numerales 4.1.5. “Análisis Técnico del sector estudios previos, 4.1.6. Definición del sector entorno a acuerdos marco, 4.1.7. Sujeción ambiental normativa para la adquisición pretendida. 4.2. Análisis de la demanda, 4.3. Análisis de la oferta”.



Ahora bien, en cuanto a la carpeta 4, como soporte del segundo cuestionamiento, es claro que hace referencia a los estudios previos del proceso de selección TMSA-CD-536-2017, más no a lo solicitado.

En este mismo orden de ideas, se solicita a la entidad en un tercer cuestionamiento, que se sirviera manifestar las razones por las cuales la FND (hasta ese momento potencial contratista), es la entidad que presenta el estudio de mercado y no TRANSMILENIO S.A., la entidad encargada de establecerlo, cuando existía el antecedente del oficio interno 2017IE8211 del 31 de agosto de 2017, proveniente de la Subgerencia Técnica y de Servicios y dirigido a la Subgerencia Jurídica, que consta en el folio 44, de la Carpeta No.1, solicitud de análisis jurídico aportando los siguientes anexos :

- “a).Formato diligenciado R-SJ-001 estudio técnico y económico -Reingeniería del Sistema.*
- b).Cotización ARUP*
- c).Cotización*
- d).Cotización SENER*
- e).Cotización SYSTRA.*
- f).Cotización STEER DAVIES GLEAVE*
- g).Resumen cotizaciones por parte de la Financiera de Desarrollo Nacional.*

*NOTA: Los anexos al estudio técnico corresponden a cada una de las cotizaciones utilizadas para hacer el estudio de mercado, las cuales deben ser relacionadas una a una.”*

*Para lo cual sostiene: “Nos permitimos informar que para el momento del oficio de referencia, TMSA y la FDN ya habían celebrado el Convenio Marco No. 369 de 2016, del cual se deriva el Convenio No. 554 de 2017. En esa medida, la FDN aporta el estudio de mercado amparada en la relación derivada de dicho convenio. El análisis jurídico se proyectaba con base al estudio técnico y sus soportes, en tal sentido se estudio la idoneidad de la Financiera y para lo cual la Subgerencia Técnica envió soportes de la oferta presentada por ellos.”*

Se evidencia en las diferentes cotizaciones que constan entre los folios 30 a 43 de la carpeta No. 1 del convenio presentadas por las firmas SYSTRA, SDG, SENER, IDOM y ARUP , no fueron enviadas como lo manifiesta el sujeto de control a la FDN, por parte de TRANSMILENIO S.A., sino que estas fueron dirigidas y recibidas por esta última, y en cabeza de esta no quedaba la responsabilidad de estructurar el análisis económico, pues se trataba como se dijo de un potencial contratista y correspondía al sujeto de control la determinación económica de la estructura presupuestal del proceso a celebrarse.

En el contexto de la visita fiscal, a la pregunta 8, se solicitó al sujeto de control :  
*“Explicar el análisis económico de donde se establece el presupuesto máximo: TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*(\$3.424.592.000 ) más IVA vigente de SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$650.672.480), para un valor total de CUATRO MIL SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$4.075.264.480), asignado al contrato de consultoría 002-de 2018 suscrito entre la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL y UT STEER DAVIES GLEAVE Y POSSE HERRERA RUIZ.”*

Para lo cual la entidad reitero lo expuesto en la respuesta a la pregunta No. 5 enviado mediante correo electrónico del 23 de noviembre de 2018.

El análisis permite concluir, que el estudio de mercado fue elaborado por la FDN para determinar el valor del presupuesto del presente convenio y frente a ello, sostiene TRANSMILENIO: *“...en los estudios previos, en el marco de los numeral 4 justificación pagina 30, , que “atendiendo a que se trata de una contratación directa, no aplica estudio de mercado, no obstante el precio del convenio interadministrativo derivado del convenio marco número 369 de 2016 pretendido, se sustenta en la información que suministra el potencial contratista”*(subrayado fuera de texto), es decir la FDN.

Ahora bien, el convenio interadministrativo de cooperación marco 369 de 2016, en la cláusula séptima - APORTES DE LAS PARTES, establece en el párrafo segundo: *“Los gastos que se generen por la ejecución de esos acuerdos serán estructurados económica y financieramente por TRANSMILENIO a través del área que genera la necesidad y el porcentaje resultante será plasmado en los documentos a suscribir con posterioridad, a partir de las propuestas que la FINANCIERA elabore para los estudios que se desarrollaran en contratos derivados de este convenio y que se presenten a TRANSMILENIO S.A. , cumpliendo con las condiciones técnicas, operativas, ambientales, financieras, económicas, administrativas y legales del proyecto a ejecutar”.*

En este sentido, se evidencia y soporta aún más desde el marco, la obligación legal de ser estructurados los convenios económica y financieramente por parte de TRANSMILENIO, cumpliendo a cabalidad con las condiciones del anexo técnico y demás condiciones para la selección de los consultores, circunstancia que en el presente caso no sucedió, por las argumentaciones antes referidas.

Mediante radicado vía correo electrónico institucional del 19 de noviembre de 2018, se requiere al sujeto de control para que se sirviera adjuntar el Anexo No. 1, consagrado en la Cláusula 2 del Convenio 554-2017, dentro del alcance del objeto, último párrafo, el cual sostiene: *“OBJETO: -CLAUSULA 2- OBJETO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO: “El alcance detallado de la reingeniería del Sistema se establece en el anexo No. 1 que será entregado por TRANSMILENIO S.A., para la contratación de la consultoría.”*, teniendo en cuenta que no reposa en las carpetas del convenio este documento, debidamente foliado e incluido en el archivo documental de la entidad, ni se encuentra publicado en el SECOP.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



Atendiendo las condiciones que implica el ANEXO TECNICO en los procesos de contratación estatal, cuyo documento contiene las condiciones mínimas pormenorizadas para desarrollar el proceso de reingeniería del SITP, que debía ser objeto de análisis previo por parte del sujeto de control y entregado en debida forma a la FDN, se procede a revisar el documento, para verificar los servicios especiales que se mencionan en la referida cláusula segunda del convenio auditado, evidenciando que se presenta un documento sin que conste en papel institucional, sin la firma de los responsables en su elaboración; en cuanto a su estructuración presenta errores de digitación, como consta en la página 14, numeral 4.2.2 Toma de campo complementaria para diagnóstico y modelo, se encuentra con correcciones de texto y tachado en rojo “El consultor presentara en su oferta el valor unitario de la toma de campo, así como la metodología y el costo de la organización y análisis de datos”

En este orden de ideas, claramente el Decreto 1082 de 2015108, consagra en el numeral 2.2.1.1.2.1.1, lo referente a los estudios y documentos previos: *“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. **Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. **El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.** La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.”*** (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Precisamente es en la etapa de planeación, donde el contratante es el responsable de la calidad y veracidad de la información de los documentos precontractuales, cualquier dato incorrecto o contradictorio sin ser sujeto de publicación debida, viola el principio de transparencia y los posibles futuros contratistas no cuentan con la información previa correspondiente, pues los estudios previos constituyen la herramienta de materialización de este principio por excelencia, que implica el conocimiento previo de las especificaciones técnicas, con antelación a la apertura del proceso de selección.



No cabe duda, que la presunta improvisación puede advertirse de la simple lectura del documento del anexo técnico, así como, los errores básicos como: ortográficos, gramaticales, de digitación, la falta de identificación de los responsables en su elaboración, se suman a otros yerros de mayor envergadura como la falta de publicidad de la estructuración previa en las especificaciones técnicas de la reingeniería del Sistema. Presuntamente se vulneraron los principios constitucionales y los propios de la contratación estatal y la función administrativa, 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.

Ahora bien, existen dos elementos sustanciales que tuvo en cuenta el equipo auditor para determinar el fundamento de la presente observación: el estudio de mercado y la no existencia de un clausulado contractual que permita el cobro de erogaciones administrativas canceladas por el sujeto de control a la FDN, por concepto de gastos administrativos y de gerencia, en el marco de las cláusulas CUARTA y SEPTIMA del convenio interadministrativo No. 369 de 2016. Situación que resulta en ceder el manejo de los recursos públicos, en el establecimiento de los presupuestos oficiales de contratación por parte de la Financiera y en el pago de gastos administrativos y de gerencia. Situaciones que llevan a cuantificar el daño, así:

Al no existir en los documentos del expediente contractual referencia alguna que permita determinar cuál fue el marco de la solicitud de cotización por parte de TRANSMILENIO S.A., a las firmas antes referidas, se evidencia que estas personas jurídicas cotizaron para la ejecución del contrato de consultoría en plazos diferentes, lo que efectivamente dio lugar a que la entidad, ni la financiera que en ultimas determino el presupuesto, no tuviera un referente equiparable en tiempo y costo del servicio requerido, debiendo eliminar el valor máximo y mínimo ofertado o cotizado para determinar el promedio, el cual según el valor establecido por este Ente de Control, es inferior al proyectado por la FINANCIERA, lo que generó como consecuencia directa el sobrecosto en la determinación del presupuesto, como se detalla en el cuadro 10:

Cuadro 10  
RESUMEN SOBRECOSTO PRESUPUESTO CONVENIO 554-2017

CONCEPTO	VALOR
Valor del servicio por los 12 meses promedio análisis de costos Contraloria de Bogotá	\$2.771.325.324
Valor del servicio según FDN	\$3.424.596.909
Sobrecosto del convenio 554-2017	<b>\$653.271.586</b>

[www.contraloriabogota.gov.co](http://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”*

---

Fuente: Información proveniente del TMSA en contestación requerimientos 23 de noviembre de 2018 y acta de visita fiscal del 3 de diciembre de 2018 - Resultado del análisis de las cotizaciones Equipo Auditor.  
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En cuanto al cobro de gastos administrativos y de gerencia cancelados por TRANSMILENIO a la FINANCIERA, según lo consagra el PARAGRAFO PRIMERO - CLAUSULA 4 DEL CONVENIO -NUMERAL 3 LITERAL B -APORTES DE LOS ESTUDIOS PREVIOS: *“Reconocimiento de TMSA, una parte de los costos del equipo de profesionales y los gastos administrativos, con una suma mensual por valor de \$64.478.891, por un plazo no superior a 12 meses.”*, carece de sustento jurídico que impide su causación y cobro, por cuanto en las CLAUSULAS CUARTA Y SEPTIMA del convenio marco 369 de 2016, se establece que la financiación de este, como de sus derivados se efectuará con recursos propios de TRANSMILENIO S.A. y en segundo lugar que los aportes de las partes serán: *“en especie y estarán representados por su experiencia institucional a través del personal especializado.”* (Subrayado fuera de texto).

(...)

*...los aportes pueden también estas representados en aportes de carácter económico, cuyo valor estará determinado en cada uno de los convenios o contratos interadministrativos o cooperaciones técnicas específicos y estarán soportados en la respectiva disponibilidad presupuestal según corresponda...”*

Como se evidencia del clausulado marco, el aporte de la FINANCIERA, es en especie y de TRANSMILENIO S.A. es económico, en el entendido que se trata de aunar esfuerzos para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, como efecto vinculante bajo los principios de coordinación o colaboración entre las entidades contrayentes para el logro de los fines de la administración, como lo estatuye el artículo 95 de la ley 489 de 1998 y demás normas concordantes.

Lo anterior, desnaturaliza la modalidad de contratación, cuando se consagra pagos mensuales a quien colabora en este propósito y se convierte en un acto negocial, sin que en la práctica se priorizara la escogencia directa de entidades estatales con que la administración adelanta actividades tendientes a atender obligaciones propias o que han sido otorgadas en la distribución de funciones estatales; generando la utilización de la presente tipología de contrato, para evitar la celebración de verdaderos contratos administrativos y eludir así la aplicación del régimen contractual, especialmente el de selección de los contratistas de la administración pública a través de una convocatoria pública mediante la figura del concurso de méritos para la selección del experto, consultor contratado para los temas de relevancia del SITP, resultando más onerosa para la administración distrital estos convenios de cooperación institucional.

En aras de demostrar el sobrecosto para la determinación del presupuesto asignado al presente proceso de selección TMSA-CD-536-2017, se adjunta el

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

resultado del análisis de costos de las cotizaciones con el consolidado de lo cancelado a la fecha (Corte 30 de noviembre de 2018) por concepto de gastos administrativos y de gerencia cancelados a la FINANCIERA, que constituyen el soporte económico de la presente observación, en cuadro 11:

Cuadro 11  
RESULTADO DE ANÁLISIS DE COSTOS DE LAS COTIZACIONES

ENTREGABLES Y PLAZOS - REINGENIERIA DEL SISTEMA		SENER (8 MESES)				SYSTRA (12 MESES)		STEER DAVIES GLEAVE (12,6 meses)				PROMEDIO SERVICIO
ENTREGABLE	ETAPAS PLAZOSEGUN INVITACION Y MINUTA DEL	VALOR MONETARIO	VALORACION TMSA	MESES	PROMEDIO SERVICIO	VALOR MONETARIO \$USD	CONVERSION EN PESOS (REPORTE TMSA) PAG 44 CARP DEL CONV 544-17	VALOR MONETARIO	VALORACION TMSA	SEMANAS	MES	
1	O- METODOLOGIA 10 DIAS HABILES	\$1.200.000.000	\$1.200.000.000,00	2	600.000.000	140,367	\$428.442.194,00	\$182.550.000	\$182.550.001	6	1,5	\$121.700.001
2	1. Coordinación en el análisis financiero 2 MESES	\$1.800.000.000	\$1.800.000.000,00	4	450.000.000	239,936	\$732.356.653,00	\$1.242.150.000	\$1.242.150.001	28	7	\$177.450.000
3	2. Planeación operacional 3 MESES	\$800.000.000	\$266.666.667,00	1	266.666.667	84,676	\$86.152.185,00	\$327.150.000	\$109.050.000	12	3	\$36.350.000
4	5 MESES	\$400.000.000	\$400.000.000,00	1	400.000.000	68,074	\$207.782.270,00	\$392.550.000	\$392.550.000	8	2	\$196.275.000
SUBTOTAL		\$4.200.000.000	\$3.666.666.667,00		\$458.333.333,38	533,053	\$1.454.733.302	\$2.144.400.000	\$1.926.300.002	TOT AL	13,5	\$142.688.889
					PROMEDIO SERVICIO SYSTRA		\$121.227.775,17					
5	3. Planeación Macro 7 MESES	\$798.000.000	\$696.666.666,73			729,483	\$276.399.327,38	\$407.436.000	\$365.997.000			
6	4. Análisis Jurídico y Financiero 6 MESES							\$2.551.836.000	\$2.292.297.002			
7	VALOR TOTAL	\$4.998.000.000	\$4.363.333.333,73			1.262,536	\$1.731.132.629,38					
8	5. Implementación de los cambios 10 MESES											

Fuente: Información proveniente del TMSA en contestación requerimientos 23 de noviembre de 2018 y acta de visita fiscal del 3 de diciembre de 2018-Resultado del análisis de las cotizaciones Equipo Auditor.

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



Cuadro 12  
CUANTIFICACIÓN OBSERVACIÓN FISCAL CASO 2

CONCEPTO	VALOR
Valor del servicio por los 12 meses promedio análisis de costos Contraloría de Bogotá	2.771.325.324
Valor del servicio según FDN	3.424.596.909
Sobre costo del convenio 554-2017	653.271.586
Pagado a la fecha por gastos administrativos FDN al 30 de noviembre /18	709.267.801
<b>Valor total del hallazgo incluido sobre costo y gastos administrativos FDN</b>	<b>1.362.539.387</b>

Cifras en pesos

Fuente: Información proveniente del TMSA en contestación requerimientos 23 de noviembre de 2018 y acta de visita fiscal del 3 de diciembre de 2018. – Resultado Análisis de las cotizaciones equipo auditor.  
Elaboro: Equipo auditor Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

En conclusión, se genera por parte de TRANSMILENIO S.A., un sobrecosto por valor \$1.362.539.387, debido a la presunta deficiencia, inadecuada e ineficaz planeación en la estructuración de los estudios previos y pago de gastos administrativos.

Estas conductas presuntamente transgreden normatividad disciplinaria, penal y fiscal, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la entidad, no contienen en el proceso de selección criterios económicos y técnicos para establecer el estudio de costos de las cotizaciones que determinaron el valor del presupuesto, de una forma planificada, pues permitió a la FINANCIERA, establecer el presupuesto, lo que generó efectos tales como, un sobrecosto o sobreprecio excesivos e injustificados en la prestación de este servicio, mediante el direccionamiento en la contratación directa única y exclusivamente en manos de la FDN. Las conductas enunciadas, trasgreden lo preceptuado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8 y 26 numeral 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1, ley 599 de 2000 y demás normas concordantes.

En conclusión, las deficiencias de planeación y la carencia de un estudio de mercado y la no existencia de un clausulado contractual que permita el cobro de erogaciones por concepto de gastos administrativos y de gerencia, canceladas por el sujeto de control a la FDN, generaron un daño patrimonial en cuantía de **\$2.646.820.678**, como se detalla a continuación:

Cuadro 13  
SUMA CASO 1 Y CASO 2 POSIBLE DAÑO FISCAL

CONCEPTO	VALOR
Valor Detrimento Caso 1 (gastos administrativos convenio 389-2016)	\$ 1.284.281.291
Valor Detrimento Caso 2 (sobrecosto más gastos administrativos convenio 554-2017)	\$1.362.539.387



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Valor total de la Observación	\$2.646.820.678
-------------------------------	-----------------

Fuente: Información proveniente del análisis de la información aportada por TMSA en respuestas administrativas y acta de visita fiscal del 3 de diciembre de 2018.

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

## Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018, es claro que el equipo auditor no cuestiona cuales fueron las firmas invitadas a cotizar para los convenios objeto de la presente auditoria, o posteriores a la invitación directa realizada por la FDN, para la selección de la consultoría, sino como se desarrolló el análisis de costos para determinar el presupuesto asignado en la contratación directa, así como el presunto incumplimiento de su deber legal en realizar dentro de los estudios previos este análisis, por cuanto se dejó en manos de la FDN, su determinación, presuntamente violando el principio de transparencia y planeación, propios de la contratación estatal.

Así las cosas, las prerrogativas otorgadas a la FDN, mediante los convenios objeto de la presente auditoria, no respetan las condiciones de un proceso de selección objetivo, siendo esta la única entidad encargada de establecer el valor del presupuesto, la escogencia de estos expertos para la reingeniería del sistema y la estructuración de la licitación para la operación del mismo, funciones propias del sujeto de control, presuntamente obviando un proceso de selección a través de un concurso de méritos y utilizando de forma inadecuada la contratación directa, para que este intermediario (FDN) realizara sus funciones, como ente gestor del sistema.

Por lo anterior, la necesidad plasmada por la entidad, no es producto del alcance de la suscripción de los convenios interadministrativos, surge desde el documento CONPES 3093 del año 2000, en donde se establece que “...El Sistema Transmilenio en su infraestructura se planteó realizar por etapas o fases” y se refuerza con el Plan de Desarrollo Distrital - 2012-2016, que señaló “objetivos relacionados con la mitigación al cambio climático, a partir de los cuales se priorizaba el uso de tecnologías de bajas o cero emisiones para la flota de transporte masivo de la ciudad, lo que indujo a la tarea de reevaluar toda la estructuración de los estudios que se estaban adelantando con miras a la licitación para el reemplazo de las concesiones próximas a cumplir su vigencia contractual.” Lo que observa la Contraloría de Bogotá, es que si TRANSMILENIO, requería estructurar el proceso licitatorio para la operación del sistema, así como la reingeniería del mismo, no hay justificación para acudir a la contratación directa y eludir presuntamente los procedimientos de selección, cediendo el cumplimiento de las funciones a su cargo.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



La estructuración de los proyectos estratégicos para el sistema y el fortalecimiento institucional, es precisamente la obligación de TRANSMILENIO, que si bien es cierto, se deben buscar buenas prácticas también lo es, que el sujeto de control debe salvaguardar los recursos públicos.

En cuanto a los argumentos presentados por el sujeto de control, respecto de la justificación que da el marco del convenio 369 de 2016, para el cobro de gastos administrativos por parte de la FDN, se reitera que dentro del clausulado no permitía el pago de erogaciones por este concepto, no solo desde el punto de vista legal consagrado en la cláusula cuarta y séptima, sino que trae como consecuencia que se desdibuje la figura de convenio interadministrativo, pues no solo TRANSMILENIO S.A., debe cancelar a la FINANCIERA por el servicio prestado, sino cancelar a la consultoría valores predeterminados por esta última, sin sujeción a la potestad de vigilancia y control previo, concomitante y subsiguiente en el desarrollo o ejecución del convenio, lo que generó un sobre costo o mayor valor respecto al valor real del servicio a contratar, frente a lo proyectado por la FDN, así como los gastos o erogaciones a cancelar por TRANSMILENIO S.A., a esta última.

Por ultimo frente al convenio interadministrativo No. 554 de 2017, utiliza los mismos argumentos plasmados para el convenio 389 de 2016, sin desvirtuar la no existencia de planeación respecto del análisis de costos para establecer el presupuesto. Lo que le permite reiterar a la Contraloría de Bogotá, que el sujeto de control presuntamente desconoce los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 y los principios de planeación, selección objetiva y transparencia, propios de la contratación estatal.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y penal y por tanto se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y los órganos competentes Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

De igual manera, TRANSMILENIO S.A., deberá formular las acciones correctivas pertinentes a incluir en el plan de mejoramiento que presentará, con ocasión del ejercicio de auditoría de desempeño.



3.1.2.2. *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por cuanto TRANSMILENIO S.A., utiliza la suscripción de un convenio interadministrativo a través de contratación directa, para no adelantar un proceso de concurso de méritos necesario para la escogencia de las consultorías Nos. 001 de 2017 y 002 de 2018, encargada de la estructuración del proceso licitatorio y la reingeniería del sistema SITP a través de un tercero denominado FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL.*

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

En este sentido, TRANSMILENIO S.A, suscribe con la FDN, el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO MARCO 369/2016 (16 diciembre), que tiene por objeto: *“Suscripción de un convenio interadministrativo de cooperación marco para aunar esfuerzo encaminados hacia: i) La reingeniería del Sistema Integrado de Transporte Publico de Bogotá D.C. , a cargo de TRANSMILENIO S.A. y ii) la estructuración integral de proyectos estratégicos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario, buscar la sostenibilidad del sistema y adaptar la entidad a los nuevos retos que implica la integración con la región y los diferentes modos de transporte que se incorporaran a la ciudad en los próximos años. Lo anterior, tomando en cuenta la experiencia del sector y sus buenas prácticas en el ámbito nacional e internacional en los componentes de comunicación y atención al usuario, técnico, operativo, ambiental, financiero, económico, administrativo, legal y demás aspectos relativos a cada una de las funciones propias del ente gestor”.*

Derivado de este, se firman los Convenios Interadministrativos de Cooperación 389/2016 (29 de diciembre) y 554-2017 (2 Noviembre); con el objeto de aunar esfuerzos encaminados hacia, en el primero;

*“...obtener un Estructurador Integral de alta calidad y experiencia gracias al proceso de selección de lista corta que permite identificar posibles candidatos, y acceso a la lista de consultores del FDN a nivel nacional e internacional. Proceso que incluye acceso a los expertos del FDN a lo largo del proceso de la estructuración y desarrollo de la licitación. Además de acompañar el proceso de legalización del contrato de concesión y del cierre financiero a realizarse por parte de los nuevos concesionarios de operación y/o de suministro de flota....”*

Y el segundo para adelantar *“...La reingeniería integral del sistema integrado de transporte público de Bogotá-SITP de Bogotá...”*

Sin embargo, no es de recibo de este ente de control, las razones por las cuales se firma un convenio marco para suscribir dos convenios de cooperación, máxime



cuando misionalmente, a TRANSMILENIO S.A., “le corresponde la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital...”<sup>5</sup>, quiere ello decir, que tiene como responsabilidad la prestación del servicio y debe entonces adelantar los respectivos procesos de selección, suscribir los contratos con los operadores privados en desarrollo y cumplimiento de las funciones para las cuales fue creada.<sup>6</sup>

Se evidenció en el alcance del objeto del convenio marco 369 de 2016, consagrado en la CLAUSULA SEGUNDA, que las actividades planteadas hacen referencia a procesos de la misionalidad del sujeto de control, a cumplirse con las dependencias y competencias de los servidores públicos de la entidad, en cumplimiento de las funciones administrativas y legalmente otorgadas.

Concuerda con lo anterior, que TRANSMILENIO S.A. cuenta con dependencias cuyas funciones detallan la materia, a manera de ejemplo:

#### **Subgerencia Jurídica<sup>7</sup>**

**OBJETO.** La Subgerencia Jurídica tendrá como objeto establecer, ejecutar y coordinar los criterios para la selección, el seguimiento y control de la contratación de la Empresa, realizar el monitoreo integral y sistemático de la prestación de los servicios de transporte público a cargo de la misma desde la perspectiva jurídica, generar políticas asociadas al riesgo jurídico, unificar los criterios legales y ejercer la defensa judicial de la Empresa. Numeral 3. Estructurar y orientar el seguimiento de los procesos de contratación de las concesiones otorgadas por la Empresa.

4. Definir las estrategias de administración, control y seguimiento de los contratos de concesión, en lo que corresponde a las funciones propias de su dependencia y en los términos estipulados en los mismos.

#### **Subgerencia de Desarrollo de Negocios.<sup>8</sup>**

**OBJETO.** La Subgerencia de Desarrollo de Negocios tendrá como objeto liderar una gestión integrada entre el talento humano, los procesos y los socios o aliados en proyectos, para promover modelos estratégicos de asociación con miras a la explotación de negocios colaterales que

---

<sup>5</sup> El Acuerdo 004 de 1999 autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y en el **Artículo 3º.- Funciones.** En desarrollo de su objeto, corresponde a TRANSMILENIO S.A. ejercer las siguientes funciones:

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

<sup>6</sup> En el Acuerdo 04 de 2007 “Por medio del cual se adopta el Plan Estratégico de Transmilenio S.A.” LA JUNTA DIRECTIVA DE TRANSMILENIO S.A. en el TITULO II “OBJETIVOS CORPORATIVOS DE TRANSMILENIO S.A.”. TRANSMILENIO S.A., como entidad del Distrito, es el ente gestor del SITP y deberá velar por su operación para atender con calidad, eficiencia y sostenibilidad la demanda de transporte público en la ciudad de Bogotá D.C.

En el mismo sentido, en el ACUERDO 002 DE 2016 “Por el cual se modifica la Estructura Organizacional y Funciones de las dependencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.” LA JUNTA DIRECTIVA DE LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A. EN EL ARTÍCULO PRIMERO. La Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., tiene como misión gestionar el desarrollo e integración de los sistemas de transporte público masivo intermodal de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C. y de la región, con estándares de calidad, dignidad y comodidad, sustentable financiera y ambientalmente y orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

<sup>7</sup> Ibidem ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO

<sup>8</sup> Ibidem ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO



*incentiven la complementación, cooperación y la innovación frente a mecanismos o alternativas de mercadeo, posicionamiento y consolidación de la Empresa y su marca, considerando la integralidad de todos los sistemas de transporte público a su cargo.*

*Numeral 1. Formular y orientar estrategias y proyectos para el desarrollo de modelos de explotación comercial del Sistema y negocios colaterales, en coordinación con los ámbitos de la Gerencia de Integración y de la Dirección y Control de la Operación”.*

En este sentido, si bien los convenios interadministrativos son acuerdos de voluntades entre entidades públicas regidos por los principios de **cooperación, coordinación y apoyo**, con el objeto de dar cumplimiento a los fines mutuos impuestos por la Constitución y la ley; por tanto, no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial; el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, vigente para la celebración del convenio previó la licitación pública como regla general para la selección de contratistas y la contratación directa como excepción. En consecuencia, correspondía a la entidad contratante acreditar que se cumplen los presupuestos para omitir el proceso de licitación pública y en su lugar están dadas las condiciones para seleccionar de manera directa al contratista.

En el presente marco la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado enseña:

*“De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.”<sup>9</sup>*

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

*“...En este sentido el literal c) del mencionado artículo contempla la figura de los contratos interadministrativos, a través de los cuales la administración puede contratar directamente con entidades estatales. No obstante, si bien la administración tiene la posibilidad de celebrar este tipo de contratos, sin acudir a la licitación o concurso público, tal libertad no es absoluta, toda vez que en la selección del contratista ‘deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial el deber de selección objetiva, establecido en la Ley 80 de 199’.*

*(...)*

*”Respecto a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que con anterioridad a la suscripción del contrato es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción, análisis en el cual se deberán analizar factores tales como **experiencia, equipos,***

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Exp. 1998-01471.



**capacidad económica, precios**, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata<sup>10</sup>

Es así como, en el acta de control fiscal realizada el 3 de diciembre de 2018, en este sentido se señala: “...**TRANSMILENIO S.A.** identificó la necesidad de estructurar proyectos estratégicos para el sistema TransMilenio y para el fortalecimiento institucional del Ente Gestor, tomando en cuenta buenas prácticas en los temas financieros, legales, operativos, administrativos y técnicos que permitan una mejor operación y desempeño del Sistema, así como el fortalecimiento institucional.

Como resultado de lo anterior, TRANSMILENIO S.A. encontró en la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN- una entidad idónea para adelantar en conjunto tanto la estructuración como no solo un diagnóstico sobre el SITP en la ciudad, sino también para formular alternativas desde la perspectiva técnica y financiera que garantizaran la sostenibilidad del Sistema en el tiempo. En esta medida, se destaca que la FDN cuenta con la experiencia necesaria en el campo de gerencia de proyectos, ejerciendo la administración, dirección y coordinación de recursos económicos, recursos materiales, recursos administrativos, logísticos e informáticos, para lograr los objetivos y resultados trazados por quienes invierten financieramente en el desarrollo de un proyecto en particular.”

En este orden de ideas, lo que evidencia la Contraloría de Bogotá, es deficiencias de planeación, ya que si bien es cierto, TRANSMILENIO, requería estructurar el proceso licitatorio para la operación del sistema, así como la reingeniería del mismo, también lo es, que la entidad no parte de un diagnóstico que identificará su problemática, del cual se derivara la necesidad de la reingeniería y además esta se contrata un año después, mientras que lo primero que se contrata es la estructuración del proceso licitatorio.

Aunado a lo anterior, es dable indicar que si se requería un consultor que apoyará las tareas de la entidad, no obstante, tener la competencia para adelantar este proceso por contratación directa, el sujeto de control no adelantó un análisis, ni una evaluación de los posibles oferentes que cumplieran requisitos mínimos de idoneidad, como es la experiencia. Es más, lo que se evidenció en los soportes precontractuales y en particular en los estudios previos, fue que ya se había tomado la decisión de suscribir el convenio con la FDN, ya que en dichos estudios se perfilaba a esta, como el único oferente posible, sin contemplar los requisitos generales de cualquier oferente interesado en ejecutar las actividades descritas, ni tampoco se observa en el formato único de hoja de vida de la persona jurídica expedido por el Departamento de la Función Pública, el soporte de la experiencia requerida por TRANSMILENIO S.A., según su necesidad, obviando principios contractuales tan relevantes como la transparencia, selección objetiva y fundamentalmente el principio de legalidad en las actuaciones administrativas.

---

<sup>10</sup> Sentencia 14/04/05 Rad. 190001-23-31-000-2002-01577-01(AP).



Más gravoso aún, el hecho de que la fase de planeación fue asignada a la FINANCIERA y fue esta empresa la que en últimas realizó las solicitudes de cotizaciones y estableció los presupuestos oficiales para suscribir las dos consultorías que abordarían de una parte el proceso de estructuración y de otra el proceso de reingeniería.

Evidencia entonces este Ente de Control, que sin diagnóstico previo del sistema y sin cumplir con los deberes legales de planeación y selección objetiva, se suscriben dos contratos de consultoría 001 de 2017 y 002 de 2018, para que un tercero FDN firmará con otros consultores, las necesidades establecidas por TRANSMILENIO, adelantar la reingeniería y adelantar el proceso de licitación, funciones propias del sujeto de control.

Se acudió a la contratación directa para eludir los procedimientos de selección acordes con la naturaleza del servicio requerido por el sujeto de control, sin tomar en cuenta que en cumplimiento de las funciones mencionadas a cargo de TRANSMILENIO S.A., sobre la base de la reglamentación legal que rige la implementación del sistema y de acuerdo con lo establecido en la ley 1474 de 2011, en su artículo 83, el cual prevé la moralidad administrativa tutelando la transparencia de la actividad contractual, en el marco de artículo 32 numeral 2 de la ley 80 de 1993, se consagra la posibilidad de suscribir contratos de consultoría, dada la complejidad, naturaleza de las obligaciones contractuales, alcance operativo, administrativo, mediante un proceso de selección, concurso de méritos conforme lo establece la Ley.

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

Se suma a lo anterior, que ni siquiera las actividades plasmadas en el convenio marco 369 de 2016, del cual se derivan los convenios objeto de la presente auditoria, son desarrolladas por la FDN, con el personal perteneciente a su estructura logística y administrativa y que en efecto, son los consultores seleccionados quienes ejecutan los servicios que requería TRANSMILENIO S.A., a través de los “*Convenios interadministrativos Nos. 389 -2016 y 554-17*”, en este sentido, al acudir a la modalidad de convenios interadministrativos ,cuando el



objeto de estos no es la cooperación institucional sino el desarrollo de actividades que se pueden conseguir a través de la contratación por concurso de méritos de una consultoría a precios de mercado.

Lo anterior, constituyó la excusa para dirigir la contratación hacia la FDN, que funge como intermediario directo para contratar el servicio con una firma del mercado, presuntamente pretermitiendo los principios de selección objetiva y de transparencia propios de la contratación estatal, con el fin de no dar cumplimiento al régimen contractual previsto en la Ley 80 de 1993, intención que quedó inequívocamente revelada con la posterior firma de las consultorías No. 001-2017 y 002-2018, con el cual se entregó a un particular la ejecución del objeto negocial pactado, y que formaba parte del deber funcional de TRANSMILENIO S.A., como ente gestor del Sistema.

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 vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

Lo anterior, desfigura la naturaleza jurídica del convenio interadministrativo de cooperación, utilizando la presente modalidad de contratación para obviar procesos de selección que permitan la escogencia objetiva de las consultorías a través de un concurso de méritos y no mediante la utilización de un intermediario para realizar actividades administrativas propias del sujeto de control. De ahí se evidencia presuntamente la incidencia penal en la presente observación y su connotación jurídica contenida en la ley 599 de 2000.

### **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018, la respuesta menciona la necesidad de la entidad frente a la dinámica del sistema, pero no se justifica la suscripción de los convenios interadministrativos, pues se acude a seleccionar a la FDN, para que funja como intermediario para la



contratación de las consultorías 001 de 2017 y 002 de 2017, cuyas funciones administrativas son trasladadas a esta para obviar el proceso que le correspondía a TRANSMILENIO S.A., adelantar por convocatoria pública para la selección objetiva del consultor, ni siquiera la FDN, desarrolla el marco de los convenios directamente a través de su propia estructura logística y administrativa, por lo tanto los principios de cooperación y apoyo institucional entre las entidades presuntamente no se da, sino verdaderos actos negociales por la prestación de un servicio pactado, y que formaba parte del deber funcional de TRANSMILENIO S.A., como ente gestor del Sistema.

En cuanto a las argumentaciones frente al proceso de selección objetiva adelantado por la FDN, para suscribir las consultorías 001 de 2017 y 002 de 2018, es necesario precisar que este equipo auditor, no ha realizado ninguna observación respecto de estas invitaciones directas.

En este sentido, se concluye que el sujeto de control terceriza su función misional atribuida legalmente en el marco de los Decretos 319 de 2006, 486 de 2006 y el Decreto 309 de 2009, como lo es la planeación, gestión y control contractual del sistema, entre otras, mediante la utilización de la tipología contractual de convenios interadministrativos lo cual configura su presunta incidencia disciplinaria y penal, pretermitiendo los principios de selección objetiva y de transparencia propios de la contratación estatal, con el fin de no dar cumplimiento al régimen contractual previsto en la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal y se dará traslado a los órganos competentes Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y la Personería de Bogotá.

Así mismo, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento que presentará, con ocasión del ejercicio de auditoría de desempeño.

*3.1.2.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque TRANSMILENIO S.A., utiliza denominaciones administrativas en el proceso de selección TMSA-CD-536 de 2017, que no son verificables y generan errores en la contratación estatal que inciden en la transparencia, publicidad, legalidad y selección objetiva para la suscripción del convenio interadministrativo No. 554 de 2017.*

En la revisión del convenio interadministrativo No. 554 de 2017, se realizaron cuestionamientos al sujeto de control, respecto de la estructuración de los documentos del proceso TMSA-CD-536 de 2017, ya que al analizarlos presentan



deficiencias sustanciales en las etapas precontractual y contractual, que presuntamente vulneran los principios de la contratación estatal, las cuales se resumen administrativamente de la siguiente manera:

a) El sujeto de control realizó una invitación a presentar propuesta identificando la contratación directa bajo el número TMSA- CD-488-2017, mediante radicado interno 2017EE15612 del 26 de septiembre de 2017, según consta en las “CONSIDERACIONES NUMERAL 33- CONVENIO”, cuando la denominación según la publicación en el SECOP, corresponde a TMSA-CD-536-2017, con lo cual los soportes no se relacionan ostensiblemente con la identidad sustantiva del proceso de selección.

En este sentido, la identificación de los procesos de selección en su denominación institucional y todas las actuaciones administrativas que se deriven de este contexto contractual, son de la esencia del contrato, los cuales deben respetar el principio de legalidad representado en la garantía de los principios y normas de carácter constitucional y legal que rigen la contratación estatal; entre ellos, los de selección objetiva, planeación, transparencia, economía y publicidad.

b) Dentro de los factores de selección que constan en el Numeral 5 de los estudios previos del presente convenio, se consagran los requisitos de cumplimiento habilitantes, en el Numeral 2 CONDICIONES DE EXPERIENCIA DEL PROPONENTE, la entidad estableció las características de la FDN, (hasta ese momento potencial contratista).

Se solicitó al sujeto de control, el día 19 de noviembre de 2018, que manifestara las razones por las cuales se describen las características únicas de esa entidad y no las generales en virtud del principio de selección objetiva, para la escogencia de cualquier proponente, conforme lo establece el Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Para lo cual la entidad , manifestó el 23 de noviembre de 2018 , que: *“Teniendo de presente que el convenio interadministrativo 554-2017, se celebró bajo la modalidad de contratación directa, razones debidamente justificadas y soportada en el respectivo estudio técnico y económico, que dio origen a la celebración del mismo, se debe entender que la intención de la entidad al referir las características específicas de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, no era otra, si no la de demostrar su idoneidad, para celebrar el referido convenio. Sumado a lo anterior, el Ente de Control, debe tener en cuenta que la estructuración de la necesidad que originó el citado negocio se plasmó en un formato tipo de la entidad, el cual fue utilizado para todos acuerdos que se suscribieron en esa vigencia, sin importar, si eran o no por convocatoria pública, así las cosas, la Contraloría debe tener en cuenta que el contrato en estudio es un Interadministrativo que por obvias razones en su génesis no cuenta ni con requisitos habilitantes ni con requisitos ponderables.”*



Se evidencia en los estudios previos, que se establecen las condiciones de escogencia de la FDN, sin que se hubiese contratado con esta aún, pues se trata de un análisis previo, vulnerando presuntamente el principio de selección objetiva consagrado en el artículo 29 de la ley 80 de 1993, con que se evidencia la decisión previa de contratar con esa entidad, sin que se permitiera la participación transparente de otras entidades o personas jurídicas en la contratación directa objeto de la presente auditoría.

De igual forma, en este análisis previo, se consagra la descripción de las condiciones de la FDN y no las generales para participar en el presente proceso de selección, en aras de garantizar el principio de transparencia, a contrario sensu se describe de forma parcializada la selección única y exclusiva de la FINANCIERA, que si bien se presenta en los formatos de la entidad preestablecidos para el efecto, es claro que lo que se presenta en los requisitos de experiencia del proponente, es la descripción de la financiera, no condiciones generales de cualquier proponente para ser seleccionado objetivamente por TRANSMILENIO S.A.

En la contratación directa se debe tener en cuenta que la selección del contratista siempre deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial el deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993.

Según lo ha preceptuado la Corte Constitucional, significa entonces que: *“la modalidad de contratación directa prevista en la ley, no puede ser utilizada por la Administración para seleccionar a su arbitrio al contratista que le simpatiza, puesto que la ley le impone el deber de respetar los principios de transparencia, selección objetiva, economía, igualdad, imparcialidad, publicidad y libre concurrencia, como orientadores de la actividad contractual y de esta manera garantizar que la selección se cumpla en condiciones de igualdad para que la propuesta escogida sea la más favorable para los intereses de la entidad.”*<sup>11</sup>

Lo anterior significa, que aún en los eventos de contratación directa definidos en la Ley, a garantizar la libre concurrencia de los participantes, fijar las bases de participación, determinar los criterios de evaluación de las ofertas, adelantar los análisis pertinentes de las propuestas presentadas, con criterios de objetividad y transparencia, garantizando la igualdad e imparcialidad respecto de los oferentes, con el fin de adjudicar a aquel, cuya propuesta sea la más conveniente para el interés público y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

---

<sup>11</sup> Sentencia de 14 de agosto de 2003, Expediente 22848, M.P. Ricardo Hoyos Duque; de 14 de abril de 2005, Expediente. 01577-01; M.P. Germán Rodríguez Villamizar; de la Corte Constitucional Sentencia C-40 del 26 de enero de 2000, Expediente. 2457, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia C-508 de 3 de julio de 2002..



c) Mediante correo electrónico institucional de fecha 19 de noviembre de 2018, se solicitó al sujeto de control, manifestar las razones por las cuales el presente convenio aparece con doble fecha de creación y/o suscripción, tal y como consta en la página 20 de la carpeta No. 1, del 17 de octubre de 2017 a mano alzada y con fechador 2 de noviembre de 2017; para lo cual debía precisar TRANSMILENIO S.A., cuál era la única fecha de su creación.

La entidad, manifestó en la respuesta que: *“El Convenio 554 celebrado entre FDN y TMSA, fue suscrito el día 02 de noviembre de 2017, tal y como figura en la página 20 de la carpeta No. 1 (fecha registrada con fechador), novedad que fue debidamente registrada en esa fecha en el sistema JSP7 (sistema de información de Transmilenio S.A) y publicado en la Plataforma del SECOP I (anexamos PDF con la respectiva publicación). (Ver Carpeta “2”)”.*

Se evidencia con esta contratación, que existe una doble fecha de creación del documento, una a mano alzada del 17 de octubre de 2017 y otra con fechador del 2 de noviembre de 2017, la cual debió ser corregida o aclarada con los documentos administrativos correspondientes, o con las facultades administrativas para la corrección de los elementos sustanciales, teniendo en cuenta las connotaciones de validez jurídicas que esto implica, respecto al perfeccionamiento del contrato y su ejecución, su conexión con los principios moduladores de la Administración Pública y la protección especial de los principios mencionados de la contratación estatal.

Resulta por tanto necesario la observancia de las normas legales y reglamentarias de procedimiento administrativo para la formación, celebración, ejecución y liquidación de los contratos estatales, haciéndose extensiva dicha protección a los presupuestos de existencia y validez del contrato estatal, según las reglas generales del derecho común, entre ellas la creación del convenio, en la medida en que se constituye en un presupuesto de validez de la actuación contractual de la etapa contractual afianzado en el postulado conforme al cual toda actuación pública debe estar conforme al ordenamiento jurídico.

d) En el PARAGRAFO de la CLAUSULA 4 CONVENIO – ENTREGABLES, numeral 2., se establece que los términos de referencia para la contratación de la consultoría, en el marco del convenio basado en los anexos y documentos que facilitara TRANSMILENIO S.A., serían elaborados a través del convenio con la firma WORLD RESOURCES INSTITUTE –WRI.

En este sentido, el equipo auditor el día 19 de noviembre de 2018, realiza un requerimiento al sujeto de control para que adjuntara los documentos soporte del convenio para la elaboración de los documentos precontractuales antes mencionados. La entidad, el día 23 de noviembre de 2018, manifestó que adjunta en CD la información solicitada. (Ver Carpeta 8).



Según se evidencia del documento aportado por el sujeto de control, hace referencia al marco general de un Memorando de Entendimiento entre Bogotá Distrito Capital y Word Resource Institute - WRI, suscrito el día 29 de marzo de 2016, con el propósito de establecer un marco de colaboración, para : *“el desarrollo de proyectos y actividades que aporten a la consolidación de Bogotá como una Ciudad Sostenible, tomando como ejes de la cooperación los temas de Movilidad, Forma Urbana y Eficiencia Urbana y Clima...”*, más no a la suscripción de un convenio entre TRANSMILENIO S.A., y WORD RESOURCE, para lo concerniente a este numeral, es decir, para la elaboración de los pliegos de condiciones para la contratación de la consultoría encargada de la Reingeniería del Sistema, ni se adjunta el trabajo desarrollado por esa organización de investigación entregado a la FDN, para determinar los lineamientos precontractuales del proyecto de reingeniería.

De igual forma, no aparece en la carpeta documento alguno que respalde el desarrollo de la entidad investigadora en la estructuración de los documentos precontractuales para la selección de la consultoría, en el marco del convenio objeto de la presente auditoria, debidamente foliado, archivado, como parte integral del expediente contractual.

Así las cosas, dentro de las reglas básicas de contratación estatal se encuentran los elementos de la esencia de los contratos, que se constituyen en los elementos determinantes de la identidad sustantiva y validez, siendo la identificación de las condiciones técnicas, jurídicas, administrativas tan necesarios en la etapa precontractual, las características invariables y sustantivas que constituyen la tipología del contrato a celebrarse, de igual importancia, las exigencias sustantivas predicables de la identidad del acto jurídico, como la fecha de creación o suscripción del convenio interadministrativo, que generan las condiciones básicas para el desarrollo del presente contrato estatal.

Ante estas situaciones, no se garantizan los principios de la contratación aludidos, ni la integralidad de la información, por cuanto los soportes que dan cuenta de estas actuaciones administrativas, no reposan en los expedientes contractuales o presentan errores sustanciales en su estructuración, debiendo el equipo auditor solicitar la documentación faltante para el ejercicio del control fiscal.

Lo anterior, permite observar que en forma presunta se contravienen los principios de contratación, 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, lo establecido en el literal a), e) y f) del



artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y los artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo.

### **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018, frente a la argumentación planteada por el sujeto de control respecto de los literales a) y c), correspondiente a la identificación del proceso de selección que no concuerda por error involuntario con lo consignado en el SECOP y en las carpetas físicas del convenio, así como la doble fecha de creación o suscripción del mismo, es necesario precisar que la entidad contaba con la potestad rectificadora en caso de errores, la cual no fue utilizada en debida forma mediante la utilización de actuaciones administrativas para aclarar el marco de la contratación estatal, así como el inicio de la relación contractual, lo cual tiene unas implicaciones jurídicas que no deben ser tomadas a la ligera, pues se trata de circunstancias sustanciales, que ameritan una calificación diferente, no una simple y elemental equivocación, en aras de respetar el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

En cuanto a las argumentaciones del literal b), este equipo auditor tiene claro que se trata de una contratación directa y que en esta tipología de contratación no se manejan factores de selección habilitantes para su posterior evaluación por parte de la entidad contratante.

Lo que se plantea en la presente observación, es la descripción inequívoca de las características únicas de la FDN, en los estudios previos como parte integral del proceso de selección TMSA-CD-536-2017 y no las generales, en virtud del principio de selección objetiva, para la escogencia de cualquier interesado en participar, conforme lo establece el Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, cuando es precisamente en ese documento en donde se debe plasmar las condiciones generales de participación, con lo que se ratifica presuntamente la decisión previa de contratar con esa entidad, sin que se permitiera la participación transparente de otras entidades o personas jurídicas en la contratación directa objeto de la presente auditoría.

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



### 3.2. CUENTAS POR PAGAR A 31 DE DICIEMBRE DE 2017

Al cierre de la vigencia 2017, TRANSMILENIO S.A., constituyó cuentas por pagar por valor de \$475.013.160.875, que incluyeron las cuentas pendientes de pago de la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016, como se muestra en el cuadro 14.

Cuadro 14  
CUENTAS POR PAGAR VIGENCIA 2017

Cifras en pesos

CONCEPTO	2016			2017			TOTAL
	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	SUBTOTAL	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	SUBTOTAL	
REGISTRO	4.176.996.394	266.427.811.524,64	270.604.807.918,64	21.045.595.182	394.961.190.845	416.006.786.027	686.611.593.945,64
PAGADO	2.644.425.097	106.624.366.714,19	109.268.791.811,19	11.215.249.424	91.037.153.813	102.252.403.237	211.521.195.048,19
CXP	1.532.571.297	159.803.444.810,45	161.336.016.107,45	9.816.665.758	303.860.479.032	313.677.144.790	475.013.160.897,45

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A, 2018EE22019 del 14 de noviembre de 2018.  
Elaboró: Equipo auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá. D.C.

Como algunas generalidades de las cuentas por pagar de TRANSMILENIO S.A, se tiene que el 34% del total, correspondió a compromisos surgidos de la operación de la vigencia 2016, esto es \$161.336.016.107 en tanto el 66%, es decir, \$313.677.144.790, fueron resultado de los pagos pendientes de los contratos y compromisos resultantes del período fiscal, del 1 de enero a 31 de diciembre de 2017.

Si bien se contó con la disponibilidad de recursos para realizar la totalidad de los pagos por valor de \$686.611.593.945, lo cierto es que TRANSMILENIO S.A., tan solo pagó el 30,8% de los compromisos por valor de \$211.521.195.048 al cierre del año fiscal 2017, continuando así en la dinámica que mantener un importante volumen de recursos en cuentas pendientes de pago, generado entre otros aspectos, en establecer en los contratos, plazos que superan la vigencia fiscal.

Adicional a la función pagadora de los contratos suscritos en el marco del Convenio con IDU, donde la labor de velar por el cumplimiento de los pagos no recae de manera estricta en TRANSMILENIO S.A. y se encuentra de esta manera supeditado a la gestión oportuna de pagos del IDU.

También se evidencia como característica de las cuentas por pagar de esta entidad, que del total; el 97,6% de los pagos pendientes correspondieron a compromisos generados en rubros de inversión por valor de \$463.663.923.842,



donde participan de manera importante los recursos que amparan entre otros, los convenios interadministrativos suscritos con el IDU el No. 20 de 2001, en que se definen las condiciones de las partes que operan en el desarrollo y ejecución de las obras de infraestructura física del sistema de transporte y con la Secretaría Distrital de Movilidad. En tanto el 2,3% son cuentas pendientes de pago, propias de los rubros de funcionamiento.

En el marco de la auditoría de desempeño 2018, se incluyó la revisión selectiva de las cuentas por pagar de la vigencia 2017, para lo cual se estableció una muestra de contratos y compromisos que se relacionan en el cuadro 15.

Cuadro 15  
MUESTRA CUENTAS POR PAGAR

Cifras en pesos

No	NOMBRE BENEFICIARIO	COMPROMISO	FECHA	TOTAL REGISTRADO	TOTAL PAGADO	CXP
1	CORPOSISTEMA	CTO200-12-02	17/08/2017	11.000.000,00	0,00	11.000.000,00
2	DIAZ MARTINEZ MIGUEL ANDRES	CTO91-17	24/03/2017	289.253.412,00	208.101.760,00	81.151.652,00
3	BENAVIDES SANSEVIERO S.A.S.	CTO11-17	9/03/2017	348.000.000,00	208.800.000,00	139.200.000,00
4	GONZÁLEZ ZABALA CLARA MARÍA	CTO289-17	23/06/2017	300.000.000,00	90.000.000,00	210.000.000,00
5	REYES LEON CINDY ALEJANDRA	CTO257-17	26/05/2017	19.025.829,00	3.946.099,00	15.079.730,00
6	LONDOÑO ARELLANO NASLY CAROLINA	CTO321-17	17/07/2017	22.196.781,00	11.427.232,00	10.769.549,00
7	PAPELERIA LOS ANDES LTDA	CTO326-16-01	21/09/2017	40.000.000,00	0,00	40.000.000,00
8	C&M CONSULTORES S.A	CTO338-16	18/01/2017	3.707.570.520,00	2.564.004.000,00	1.143.566.520,00
9	PABON SILVA CAROLINA	CTO133-17	18/04/2017	149.082.648,00	98.146.076,00	50.936.572,00
10	CONSORCIO J&S INTERVENTORIA DE TRANSPORTE	CTO290-17	23/06/2017	18.508.512.680,00	8.485.472.911,00	10.023.039.769,00
	CONSORCIO J&S INTERVENTORIA DE TRANSPORTE	CTO290-17-01	24/11/2017	185.640.000,00	0,00	185.640.000,00
11	D.I.A.N.		29/12/2017	166.737.625,00	44.159.664,00	122.577.961,00
12	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU	P-CONV 20-01-40	14/08/2017	3.964.386.000,00	2.166.780.553,00	1.797.605.447,00
13	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU	P-CONV 20-01-39	14/08/2017	1.403.100.000,00	0,00	1.403.100.000,00
14	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU	P-CONV 20-01-41	22/09/2017	217.400.000,00	81.400.000,00	136.000.000,00
15	CONSTRUCTORA BOGOTÁ FASE III S.A.	P-RES229-17	19/05/2017	11.545.738.984,00	5.880.179.053,00	5.665.559.931,00
16	GUERRERO ESTRADA ALFREDO LUIS	P-OFER6772-17	29/12/2017	21.960.629.258,00	0,00	21.960.629.258,00
17	IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	CTO335-17-3	21/07/2017	2.722.840.400,00	1.106.917.643,00	1.615.922.757,00
18	TANDEM S.A.	CTO175-17	20/04/2017	40.570.728,00	17.365.553,00	23.205.175,00

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO, Oficio 2018EE22019 del 14 de noviembre de 2018

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

Sobre la muestra de cuentas por pagar anterior, en desarrollo de la auditoría de desempeño se practicaron reuniones con los supervisores de los contratos a fin de determinar la veracidad de la información reportada y el cumplimiento de las funciones de supervisión con respecto al conocimiento del contrato en su componente financiero y su participación en la determinación de las cuentas por pagar de cada contrato.

Como resultado de las pruebas de auditoría practicadas de conformidad con los tiempos disponibles en la etapa de ejecución, se pudo determinar:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



3.2.1. *Hallazgo Administrativo por cuanto la información del Contrato 338 de 2016 suscrito con C&M Consultores S.A., que arrojó el sistema en el formato “Información General de Contratos”, con fecha de impresión del 21 Nov-18, es diferente al valor del contrato y el valor de la cuenta por pagar a diciembre de 2017.*

De conformidad con la Cláusula Quinta del contrato, el valor determinado fue la suma de \$8.315.808.000 y el proceso se realizará mediante vigencias futuras, así: para el año 2016 \$1.247.408.000, para el 2017 \$3.707.570 y para el año 2018 \$3.360.829.480.

En el reporte del sistema de información, denominado: *“Información General de Contratos”*, impreso el 21 de noviembre de 2018, que de acuerdo con la información recibida de la entidad es el sistema que contiene la información general, de pagos y saldos de los contratos, registra como saldo con el que inicia el Contrato la suma de \$11.676.637.480, dato que difiere de manera importante del valor pactado.

De otro lado, el saldo que registra el formato antes mencionado, a diciembre de 2017, es de \$7.865.225.480, valor que también difiere del valor de la cuenta por pagar registrada al cierre de la vigencia 2017, por valor de \$1.143.566.520.

Esta situación presenta relevancia por cuanto se ha manifestado que las cuentas por pagar se establecen directamente del sistema como una operación de restar lo pagado al valor total del contrato. No obstante, en el presente caso la información difiere lo que hace necesario realizar un ejercicio de control efectivo a fin de disponer de información veraz como insumo en la determinación de las cuentas por pagar.

### **Análisis de la Respuesta**

Con radicado 2018-EE24570 del 18 de diciembre de 2018, TRANSMILENIO S.A., emitió respuesta al informe preliminar, de la auditoría de Desempeño código 93, PAD 2018, recibido por la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2018-30757 de la misma fecha, en la cual argumenta la entidad con respecto a la situación detectada por el equipo auditor, en la diferencia de información en el formato *“Información General de Contratos”*, que obedeció a un error involuntario al incluir doble registro del valor de la vigencia futura del 2018, por valor \$3.360.829.480 y que incidió en el saldo del contrato.

Frente a la respuesta, es preciso reiterar que el documento soporte de donde se determina el valor de las cuentas por pagar, es el que presentó error y partiendo de la cantidad de cuentas pendientes de pago que posee TRANSMILENIO S.A., se



precisa de un control efectivo ampliado a fin de tener cuentas depuradas. Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo, a fin de que la entidad formule acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento que se presentará, con ocasión del ejercicio de auditoría de Desempeño.

*3.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto no se encontró razonabilidad de mantener al 31 de diciembre una cuenta por pagar de un laudo arbitral que ordenó el pago a Constructora Bogotá Fase III, mediante la Resolución 229 del 19 de mayo de 2017. Exponiendo a la entidad a posibles acciones en contra, por pagos inoportunos.*

Sobre el Contrato de obra No 136-2007, suscrito entre la firma Constructora Fase III CONFASE y el IDU, el Contratista presentó reclamación e inició el 6 de junio de 2014, proceso arbitral ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio contra el IDU y TRANSMILENIO S.A., con el fin de solucionar las diferencias surgidas dentro de la ejecución del Contrato con fundamento en la Cláusula 21.3, compromisoria del contrato en cita. Asunto jurídico sobre el cual el Tribunal Arbitral profirió Laudo del 31-01-17, que quedó en firme el 14 de febrero de 2017, mediante el cual se ordenó cancelar al contratista, la suma \$11.545.738.984, para lo cual pidió a TRANSMILENIO S.A., expedir el respectivo CDP, CRP y la Resolución soporte acatando el fallo y ordenando el respectivo pago, expidiendo la Resolución 229 del 19 de mayo de 2017.

De acuerdo con los soportes se pudo establecer que el IDU, solicitó el 16 de marzo de 2017, a TRANSMILENIO S.A., la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal para realizar el pago ordenado, siendo expedido con No. 201703-1186 y el 19 de mayo del mismo año, se expidió el certificado de registro presupuestal No. 201705-1254 por valor de \$11.545.738.984.

Así las cosas, desde el 19 de mayo de 2017, se contó con la totalidad de los recursos para el pago; sin embargo, TRANSMILENIO S.A, pasados seis meses, mediante orden de pago No 201711-4272 del 7 de noviembre de 2017, con sello de Tesorería del 10 de noviembre de 2017, pagó la suma de \$5.880.179.053, es decir, 50,9% del valor total, dejando al cierre de la misma vigencia una cuenta por pagar por valor de \$5.665.559.931.

### **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018,



frente a la argumentación planteada por el sujeto de control es claro que, si bien el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, es contratante de las obras de infraestructura física del Sistema Transmilenio, también lo es; que el sujeto de control no solo funge la función de pagador si no que ostenta, como lo señaló el Tribunal de Arbitramento, como parte procesal calificada y cualificada en condición de gestor del servicio público de Transporte, en el marco del Convenio 20 de 2001.

De otro lado, si bien las partes han estipulado un manual del convenio, donde se estipulan condiciones administrativas para los pagos, éstas no pueden desconocer y ser superiores a las condiciones establecidas en los fallos arbitrales, como el reconocido mediante la Resolución 229 del 19 de mayo de 2017, expedida por TRANSMILENIO. S.A., en cumplimiento del Laudo Arbitral proferido el 31 de enero de 2017, bajo los principios de oportunidad y transparencia de la función pública en aras de contrarrestar situaciones de riesgo en el manejo de los recursos públicos.

Sumado a lo anterior, de los soportes entregados en la reunión con la supervisión, se tiene que la solicitud de autorización de pago No. 224 del 13 de octubre de 2017, señala un valor a cancelar de \$5.880.179.053 y no de \$5.047.838.232, como se manifiesta en la respuesta al informe preliminar, situación que evidencia falta de confiabilidad en la información que maneja la entidad frente al tema de este contrato.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a ello, TRANSMILENIO S.A., formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento que presentará, con ocasión del ejercicio de auditoría de desempeño. De igual manera, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo pertinente.

*3.2.3. Hallazgo Administrativo por cuanto en la muestra de auditoría, se pudo determinar que en su mayoría el ejercicio de supervisión, no considera que el seguimiento al aspecto financiero de los contratos sea de su responsabilidad.*

De las reuniones sostenidas con los diferentes supervisores y responsables de los contratos seleccionados en la muestra, se pudo determinar que no participan en la determinación de las cuentas por pagar, pese a que la labor de supervisión incluye ejercer control también sobre el aspecto financiero de los contratos donde son nombrados en calidad de supervisor.

En el entendido que los supervisores desempeñan una función de control muy importante para el cumplimiento contractual y el correcto seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico como lo señala el párrafo 2 del



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, se convierte en actividad relevante dado el volumen de contratación que adelanta la empresa, reforzar la aprehensión de las funciones y responsabilidades de los supervisores.

### **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar remitida por TRANSMILENIO S.A., mediante oficio No. 2018EE24570 del 18 de diciembre de 2018 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2018-30757 del 18 de diciembre de 2018, la entidad señala la aceptación; por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo, en atención a ello, TRANSMILENIO S.A. formulará las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento que se presentará, con ocasión del ejercicio de auditoría de desempeño.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

#### **4. BENEFICIO DE CONTROL FISCAL**

**4.1. BENEFICIO DE CONTROL FISCAL POR VALOR DE \$3.360.829.480 PORQUE TRANSMILENIO S.A., REQUIRIÓ AJUSTAR EL SALDO DEL VALOR DEL CONTRATO No. 338 DE 2016, SUSCRITO CON C&M CONSULTORES S.A.**

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño PAD 2018, Código 93 adelantada a TRANSMILENIO S.A., se evidenció que el formato *“información general de contratos”* con fecha de impresión del 21 de noviembre del 2018, registró como saldo inicial del contrato la suma de \$11.676.637.480, siendo realmente el valor del contrato la suma de \$8.315.808.000, lo que genera una diferencia de los \$3.360.829.480, en el valor del registro, que incide en el valor determinado de la cuenta pagar de este contrato a 31 de diciembre de 2017.

La anterior situación generó administrativamente la anulación del registro por el valor antes indicado, logró el reajuste de las cifras, lo cual representa un beneficio de control fiscal indirecto por valor de \$3.360.829.480, que refleja la realidad contractual.



## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. ADMINISTRATIVOS	8	N.A	3.1.1.1 3.1.2.2 3.2.2	3.1.1.2 3.1.2.3 3.2.3	3.1.2.1 3.2.1
2. DISCIPLINARIOS	6	N.A	3.1.1.1 3.1.2.2	3.1.1.2 3.1.2.3	3.1.2.1 3.2.2
3. PENALES	3	N.A	3.1.1.1	3.1.2.1	3.1.2.2
4. FISCALES	2	\$3.026.993.988	3.1.1.1	3.1.2.1	

N.A: No aplica.