

N° INFORME: OCI-2024-013

PROCESO / ACTIVIDAD REALIZADA: Auditoría al Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios

EQUIPO AUDITOR

- Luz Nelly Castañeda Contreras – Contratista Oficina de Control Interno.
- Beimar Emilio Castelblanco Morales - Contratista Oficina de Control Interno.
- Daniel Andrés Gamba Hurtado - Contratista Oficina de Control Interno.
- Germán Felipe Naranjo González - Contratista Oficina de Control Interno.
- Diana Elizabeth Patiño Sabogal (Apoyo) Contratista Oficina de Control Interno.

1. OBJETIVOS

- Evaluar, en las diferentes etapas de los contratos seleccionados en la muestra, el cumplimiento de lo establecido en los manuales de contratación, supervisión e interventoría de la entidad, así como la normativa vigente.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas y los soportes de las actividades ejecutadas.

2. ALCANCE

Evaluar integralmente la gestión en las etapas precontractual y contractual, así como de la efectividad de las contrataciones de la entidad durante el período del 1 de mayo de 2023 al 1 de enero de 2024, que se encuentra bajo el liderazgo del proceso de gestión de adquisición de bienes y servicios.

Esta evaluación incluye la verificación del cumplimiento de la normativa y la aplicación de los controles internos por parte del proceso de Adquisición de Bienes y Servicios, así como la gestión de los supervisores de los contratos.

3. LIMITACIONES AL ALCANCE

En la presente revisión, fueron seleccionados, entre otros, los siguientes contratos para ser auditados:

- CTO2671-23 con OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE SAS.
- CTO2788-23 con CONSORCIO TRANSPORTE TM.
- CTO604-22 con TELECAFE.
- CTO759-21 con EDIFICIO ELEMENTO PROPIEDAD HORIZONTAL

Sin embargo, cabe destacar que durante el período en que se lleva a cabo esta auditoría de Control Interno, la Contraloría de Bogotá estaba adelantando una revisión a los mismos contratos de TRANSMILENIO S.A., razón por la cual esta Oficina no los auditó para evitar desgaste administrativo y generar la cobertura de otros contratos.

DECLARACIÓN

Esta auditoría se realizó con el análisis de muestras aleatorias seleccionadas y la adopción de diferentes criterios establecidos por los auditores responsables del trabajo. Hay un riesgo de muestreo, lo que significa que la conclusión obtenida basada en la muestra analizada podría no coincidir con la obtenida si se examinaran todos los elementos de la población.

4. CRITERIOS

- Ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA».
- Ley 1150 de 2007, «Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos».

- Ley 1474 de 2011, «Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública».
- Decreto 1082 de 2015, «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional».
- M-DA-013 Manual de contratación V.4.
- M-DA-015 Manual de Supervisión e Interventoría V.3.
- Circular Única Colombia Compra Eficiente.

5. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO REALIZADO

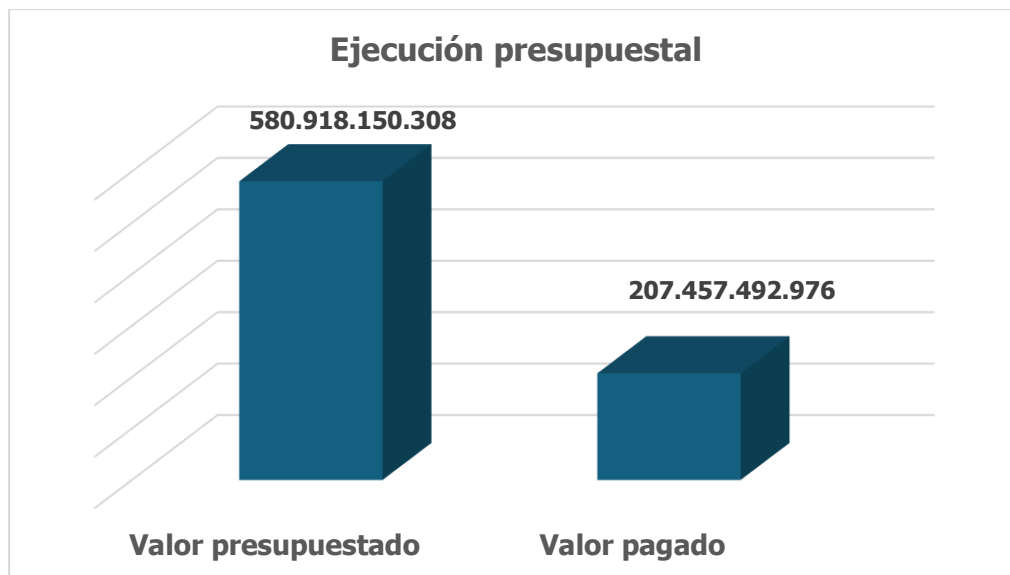
Para desarrollar esta auditoría, la Oficina de Control Interno revisó los documentos relativos al Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios, los manuales de contratación, supervisión e interventoría de la entidad. En este contexto, se solicitó a la Dirección Corporativa la base de datos de los contratos suscritos en el año 2023, entregados el 12 de febrero por correo electrónico.

Una vez, analizada esta información, se determinó que para el ejercicio de auditoría no se tendrían en cuenta contratos cuyo valor inicial es \$0, siempre que estos, corresponde a contratos que la entidad no invierte dinero, pero si genera un ingreso económico hacia la entidad.

De acuerdo con lo anterior, se obtuvo un total de 3.758 contratos de los cuales una vez analizados se evidenciaron las siguientes situaciones:

5.1. Ejecución presupuestal:

Se observa que a 31 de diciembre 2023 había una ejecución del 35.71% del presupuesto total asignado, como se muestra en la siguiente imagen:

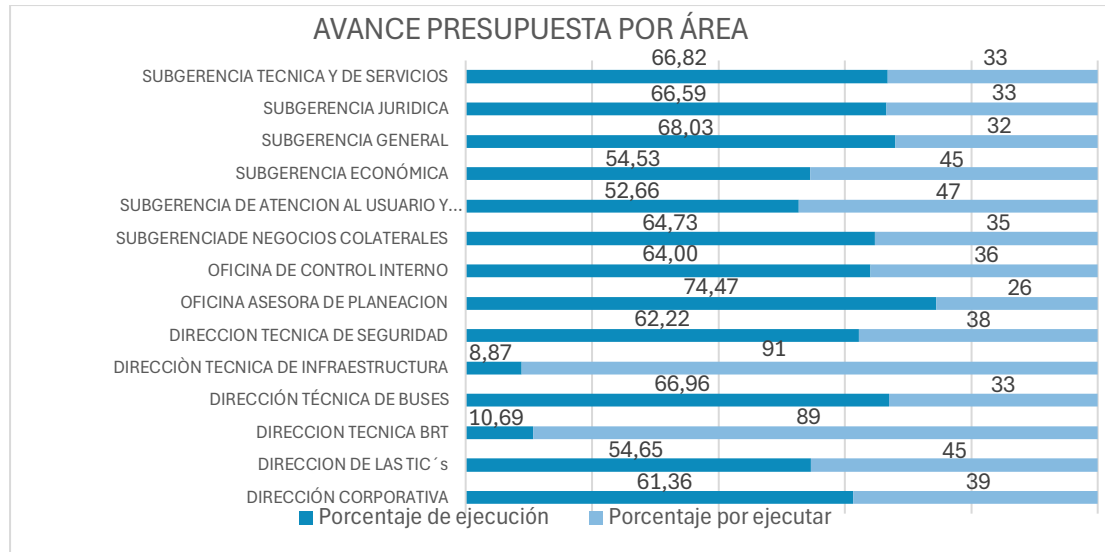


Fuente: Elaboración de la OCI, con base en los datos entregada por la Dirección Corporativa

Este porcentaje de ejecución se debe a que 921 contratos, cuyo valor total de \$93.520.577.821 fueron firmados durante la vigencia 2023 y su ejecución inició a partir del mes de noviembre de 2023.

En el análisis realizado se destacan, los siguientes contratos: el contrato CTO2671-23, suscrito el día 29 de septiembre de 2023 con el contratista «OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE S.A.S», por un monto de \$148.800.000.000, al cual aún no se le han realizado pagos.

Adicionalmente, se evidenció que la Dirección Técnica de Infraestructura tiene un presupuesto a cargo de \$104.809.828.209, pero tan solo ha pagado \$9.296.546.527, siendo la dependencia con menor ejecución presupuestal como se muestra a continuación:

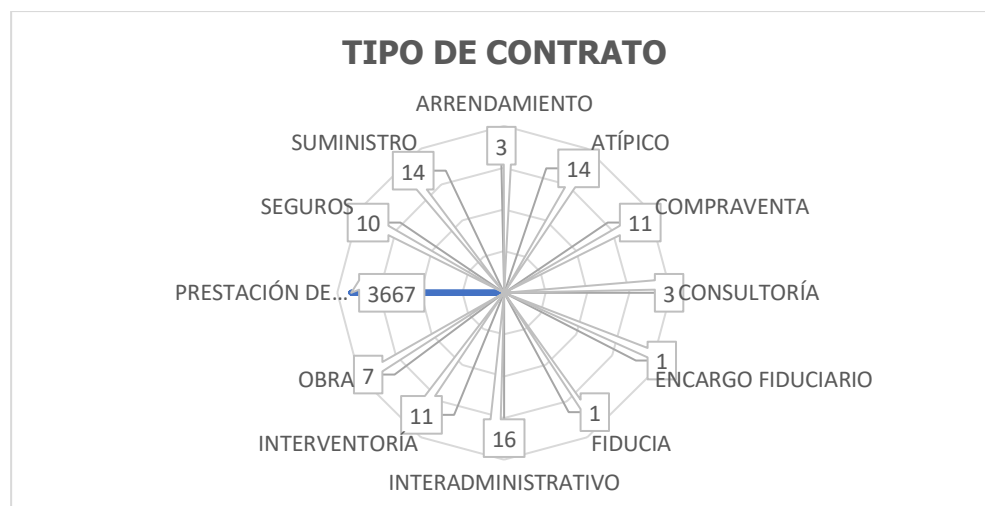


Fuente: Elaboración de la OCI, con base en los datos entregada por la Dirección Corporativa

Así las cosas, se evidencia que la falta de ejecución presupuestal se debe a que los contratos son relativamente nuevos y se suscribieron en el último trimestre de la vigencia evaluada.

5.2. Ejecución contractual

De los 3.758 contratos, reportados por la Dirección Corporativa mediante la base de datos de Excel, se observó que 3.667 son por prestación de servicios como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración de la OCI, con base en los datos entregada por la Dirección Corporativa

De acuerdo con lo anterior, se llevó a cabo la prueba de «seguimiento a la ejecución de los contratos de prestación de servicios», cuyos resultados se detallarán más adelante en el siguiente capítulo.

Además, se observó variedad en el tipo de contratos, como se muestra en la tabla adjunta:

TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD	VALOR
ARRENDAMIENTO	3	469.000.000
ATIPICO	14	1.920.372.069
COMPRAVENTA	11	3.742.987.795
CONSULTORÍA	3	1.275.719.482
ENCARGO FIDUCIARIO	1	160.500.000
FIDUCIA	1	46.980.000
INTERADMINISTRATIVO	16	201.189.754.511
INTERVENTORÍA	11	13.057.810.571
OBRA	7	52.748.002.944
SEGUROS	10	16.465.073.647
SUMINISTRO	14	13.390.599.455

Fuente: Elaboración de la OCI, con base en los datos entregada por la Dirección Corporativa

Esta situación motivó la realización de la prueba «Prueba precontractual, modalidad de selección y ejecución contractual», cuyo objetivo es validar que la modalidad de selección elegida por la entidad fuera la apropiada, dicha prueba se describirá en el siguiente capítulo.

6. DESCRIPCIÓN DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA REALIZADAS

La Oficina de Control Interno durante la ejecución del trabajo de auditoría adelantó las siguientes pruebas:

6.1. Prueba precontractual, modalidad de selección y ejecución contractual.

El objetivo de la prueba de auditoría fue evaluar el cumplimiento de los requisitos precontractuales de los procesos seleccionados en la muestra. Puntualmente, se analizó y revisó lo referente a la modalidad de selección utilizada para la adquisición de los bienes y servicios. Para ello, con la información referente a la contratación realizada en la vigencia 2023 en TRANSMILENIO S.A. y que fue entregada por la Dirección Corporativa a la Oficina de Control Interno, se procedió a seleccionar la muestra y, posteriormente, se descargaron de la plataforma del SECOP II los estudios y documentos previos, y se realizaron las siguientes actividades:

- 1 Se identificó el número del proceso de selección
- 2 Verificó la modalidad de selección
- 3 Se identificó el valor del proceso, número de contrato, el objeto de este, y, el contratista.
- 4 Se verificó la vigencia, fecha de inicio y fin del contrato, así como la expedición y publicación del acta de inicio de este en SECOP II.
- 5 Se identificó el supervisor (es) del contrato designado.
- 6 Se analizó el cumplimiento del estatuto general de contratación pública en los respectivos procesos en:
 - a) Pliego de condiciones, estudios y documentos previos, donde se revisó la justificación de la modalidad de selección escogida por el equipo estructurador, para contratar el bien o servicio, de lo cual se generó el Hallazgo 1, la observación 1 y recomendación 1.
 - b) En los contratos derivados de los anteriores procesos de selección, se revisó que las obligaciones estuvieran relacionadas directamente con el objeto contractual, que las actividades reportadas por el contratista tengan relación

con la respectiva obligación y que las evidencias fueran coherentes con su cumplimiento, para así concluir los resultados desde el punto de vista jurídico, lo que generó la observación 2 y recomendación 2.

6.2. Prueba de ejecución contractual a los contratos de prestación de servicios

El objetivo de esta prueba fue evaluar que las obligaciones de los contratos de prestación seleccionados en la muestra estuvieran directamente relacionadas con su objeto contractual, asegurando que las actividades informadas guardaran correspondencia con las respectivas obligaciones específicas. Además, se verificó que dichas actividades contaran con el respaldo necesario para corroborar su cumplimiento.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, se procedió a la selección de la muestra teniendo en cuenta los criterios registrados en el formato R-CI-019, y el método estadístico de muestreo aleatorio simple para los contratos de prestación de servicio toda vez que esta modalidad es la que presenta la mayor proporción en la contratación de la entidad.

Una vez seleccionada la muestra, se identificaron los supervisores de los contratos, a quienes se les solicitó, a través de correo electrónico, el envío de los respaldos del cumplimiento de las obligaciones reportadas como cumplidas durante el periodo evaluado. Este proceso implicó la comparación de la información con la publicada en la plataforma del SECOP II.

Las actividades realizadas durante la prueba incluyeron:

1. La identificación del número del proceso de selección
2. Se identificó el valor, número y objeto del contrato, y, el contratista.
3. Se verificó la vigencia, fecha de inicio y fin del contrato, así como la expedición y publicación del acta de inicio de este en SECOP II.
4. Se identificó el supervisor del contrato designado.

5. Se analizó el cumplimiento del objeto contractual en los contratos de prestación de servicios.

Como se mencionó anteriormente, se seleccionó aleatoriamente la muestra de los contratos a auditar, se descargaron los estudios y documentos previos publicados en el SECOP II, se tomó como base el 50% de los informes aportados para cada contrato; allí se verificó que las actividades reportadas como cumplidas tuvieran relación con el objeto del contrato, comparando los soportes remitidos por la supervisión con dichas actividades ejecutadas en el periodo evaluado.

Cuando los auditores expresaron inquietudes respecto al informe, obligaciones y/o los soportes allegados, se llevaron a cabo reuniones con los supervisores para clarificar la ejecución del contrato y los documentos proporcionados como respaldo, es por esto, que se exalta la disposición de los supervisores durante la ejecución de la prueba.

Tras revisar la documentación aportada para la muestra seleccionada, se encontró que, en 18 contratos revisados, las obligaciones específicas podrían ser generales, ya que estas son de cumplimiento contractual por una sola vez, ejemplo de ello es «presentar el examen pre ocupacional dentro de los primeros seis meses del contrato».

Adicional a ello, se observó que, en el contrato CTO-781-23; para las cuentas número dos, seis y ocho, que corresponden a mayo, septiembre y noviembre, el formato de informe de actividades no es claro en cuanto a la especificidad de las actividades que respaldan cada una de las obligaciones específicas del contratista, por lo anterior, se generó la recomendación 3.

6.3. Revisión del cumplimiento de las normas y procedimientos en la etapa precontractual de los «contratos directos» seleccionados en la muestra, con la respectiva ejecución.

Dentro de la prueba se seleccionaron 11 contratos, los cuales se relacionan a continuación:

No. CONTRATO	VALOR
CONV2215-23	8.252.718.000
CTO1547-23	8.141.173.850
CTO1729-23	1.519.867.415
CTO2216-23	720.842.185
CTO2263-23	4.000.452.000
CTO2265-23	3.402.005.000
CTO2271-23	1.378.944.000
CTO2273-23	4.200.000.000
CTO2700-23	3.568.927.182
CTO2716-23	9.509.603.461
CTO2817-23	1.138.094.580

El objetivo de dicha prueba fue evaluar el cumplimiento de los requisitos precontractuales de los procesos seleccionados. Puntualmente, se analizó y revisó lo referente a la justificación que debe mediar para adjudicar los contratos de manera directa. Para ello, con la información referente a la contratación realizada en la vigencia 2023 en TRANSMILENIO S.A. y que fue entregada por la Dirección Corporativa a la Oficina de Control Interno, se procedió a seleccionar la muestra y, posteriormente, se solicitó a través de correo electrónico al área responsable los estudios y documentos previos, y se realizaron las siguientes actividades:

- Se identificó el número del proceso.
- Se identificó el valor del proceso, número de contrato, el objeto de este, y, el contratista.
- Se identificó el supervisor (es) del contrato designado.
- Se analizó el cumplimiento del estatuto general de contratación pública en los respectivos procesos en:
 - Pliego de condiciones, estudios y documentos previos, donde se revisó la justificación para la contratación directa.

- En los contratos derivados de los anteriores procesos de selección, se revisó que las obligaciones estuvieran relacionadas directamente con el objeto contractual, que las actividades reportadas por el contratista tuvieran relación con la respectiva obligación y que las evidencias fueran coherentes con su cumplimiento, para así concluir los resultados desde el punto de vista jurídico.

Respecto de la prueba realizada a la contratación directa y tras analizar y revisar la documentación pertinente, se evidenció que el 100% los contratos seleccionados cumplen con los requerimientos legales necesarios para su justificación y se fundamentaron y documentaron de acuerdo con las normas.

Adicionalmente, a través de los documentos publicados en la plataforma SECOP II y la información entregada por los supervisores de los contratos, se evidenció la debida supervisión que se ejerce sobre dichos contratos.

6.4. Revisión de la efectividad de riesgos y controles planteados en el Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios

La revisión de la efectividad de los riesgos y controles en el Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios implicó una evaluación de los riesgos inherentes y los controles establecidos. Este proceso se integró con las actividades del ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar), donde se estableció que, de las 13 actividades, siete estaban relacionadas con los riesgos y controles previamente identificados.

Además, al evaluar la estructura de los controles asociados a los riesgos del proceso, se logró establecer que cumplían con lo establecido en la «Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas - Versión 5 - diciembre de 2020».

Posteriormente, para evaluar la efectividad de dichos controles, se compararon las pruebas realizadas durante esta auditoría con los riesgos y controles identificados. Esta comparación facilitó la asociación de los hallazgos encontrados con los riesgos y controles pertinentes, estableciendo así una relación clara entre las observaciones

de la Oficina de Control Interno (OCI) y los elementos específicos del proceso de adquisición de bienes y servicios.

7. DESCRIPCIÓN DE LOS HALLAZGOS EVIDENCIADOS

Como resultado de las pruebas realizadas y del análisis de la información suministrada por el Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios y de los supervisores de los contratos auditados, se formuló el siguiente hallazgo:

7.1. Hallazgo 1

Aplicación indebida de las modalidades de selección de que trata el artículo 2º numeral 2º literal a y artículo 5º numeral 3º de la Ley 1150 de 2007, en el proceso de selección para la contratación del suministro de tiquetes aéreos.

7.1.1. Descripción del hallazgo o situación encontrada:

De los cuatro procesos de selección auditados, es decir, procesos donde hay ofertas y competencia para seleccionar al proponente ganador, se identificó que, en uno de ellos, es decir un 25% de la muestra, este es, el proceso el TMSA-SAM-02-2023, la entidad aplicó indebidamente las modalidades de selección de que trata el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

El bien o servicio denominado tiquete aéreo, a consideración de la Oficina de Control Interno, es un bien de características técnicas uniformes y de común utilización, pues estos bienes poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos, de conformidad con el literal A, numeral 2º, artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, por lo que, la modalidad de selección para adquirir el mismo es la selección abreviada por subasta inversa.

El tiquete aéreo ha sido catalogado como un bien o servicio de características técnicas uniformes, así es que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, ha estructurado y adjudicado en el pasado reciente dos

acuerdos marco de precios para el suministro de tiquetes aéreos, esto teniendo en cuenta que en la operación secundaria, donde entran las entidades estatales a solicitar cotizaciones y adquirir el servicio, el ganador se adjudica teniendo en cuenta la oferta de menor valor.

Ahora bien, en los estudios previos¹ del proceso de selección mencionado, en el numeral 3º «**modalidad de selección del contratista, fundamentos jurídicos que soportan la contratación**», menciona lo siguiente:

«Lo anterior por tratarse de bienes que por sus características técnicas uniformes y la destinación del mismo, permite el empleo de la modalidad de Selección abreviada que en su generalidad, corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

(...)

Lo anterior a que no puede ser encuadrado el objeto dentro de aquella que corresponde a la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, ni en ninguna de las otras causales contempladas para la selección abreviada, por lo anterior se concluye de acuerdo a su cuantía que corresponde a una selección abreviada de menor cuantía» (Subrayado fuera del texto).

Nótese que en un aparte del estudio previo se manifiesta que el bien es de características técnicas uniformes, pero más adelante se concluye que no, para optar por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, proceso en el cual, no solo tiene en cuenta el menor precio como único factor de selección, si

¹ Estudios precios del proceso TMSA-SAM-02-2023, pagina 4 y 5.

no también factores de calidad, lo que rompe con la única condición que se establece para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes, que es escoger al que oferte el menor precio en una subasta inversa, por lo cual, el suministro de tiquetes aéreos debió adelantarse mediante el proceso de selección abreviada por subasta inversa y no por la selección abreviada de menor cuantía.

7.1.2. Criterios:

Lo anterior evidencia incumplimiento por parte de la entidad a los siguientes criterios:

- **Literal A, numeral 2º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007:**

«**2. Selección abreviada.** La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración

de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos; (...) Subrayado fuera del texto.

- **Numeral 3º del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007**

«**artículo 5o. de la selección objetiva.** Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

(...)

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido». (Subrayado fuera del texto).

8.1.3. Descripción del riesgo:

Inadecuada estructuración de los procesos de selección.

8.1.4. Recomendación respecto del hallazgo

1. Diseñar e implementar los mecanismos que permitan que las áreas que el servicio estructuren debidamente sus estudios y documentos previos para garantizar que se apliquen correctamente las modalidades de selección en los procesos de contratación.
2. Diseñar controles al interior del Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios para que, los abogados que adelantan la etapa precontractual y estructuren el proceso en su componente jurídico y en la plataforma SECOP II, realicen una revisión especializada sobre la justificación de la modalidad de selección, a efectos de que la situación presentada en el proceso objeto de hallazgo, no se repita.

9. OBSERVACIONES GENERALES

Como resultado de las pruebas realizadas y del análisis de la información suministrada por el proceso de adquisición de bienes y servicios, y de los supervisores de los contratos auditados, se formularon las siguientes observaciones:

9.1. Observación No. 1

Estudiar la posibilidad de adelantar la adquisición del servicio de vigilancia y seguridad privada a través del proceso de selección de licitación pública.

Descripción de la observación o situación encontrada:

Respecto del servicio de vigilancia y seguridad privada (en adelante SVSP) en el proceso de selección No. TMSA-BM-01-2022, la Oficina de Control Interno evidenció lo siguiente:

1. Es un servicio que tiene ciertas características que no permiten agruparlo uniformemente para su adquisición, pues en el mismo se establecen varias modalidades para el componente del sistema, vigilante con arma, vigilante sin arma, binomio (medio humano y canino especializado en detección de

sustancias explosivas) y para el componente de la sede administrativa, se requiere con y sin arma.

Esto muestra que cada una de las modalidades requeridas, tiene unas «calidades» diferentes, en cuanto a preparación para desarrollar su labor, capacitaciones, especialidad, entre otros, que no permiten que el mismo sea homogéneo y por ende uniforme para su adquisición en una modalidad distinta a la licitación pública o selección abreviada de menor cuantía.

Por lo tanto, al no ser de características técnicas uniformes, se deben aplicar para su selección los factores ponderables tales como precio y calidad, que hacen que la adquisición de este servicio se deba adelantar por selección abreviada de menor cuantía o licitación pública.

En el artículo 6º de la Ley 1920 de 2018, reglamentado por el Decreto 1279 de 2021 en su artículo 2º, el cual modificó el artículo 2.2.1.2.4.2.10 del Decreto 1082 de 2015, el legislador estableció los factores ponderables de calidad que son propios de los procesos donde el factor de selección no es únicamente el de menor precio.

Adicional a lo anterior, el Decreto 1082 de 2015², establece el régimen, las condiciones y la planeación para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes a través del mecanismo de la bolsa de productos, así como la lista de bienes y servicios de este tipo de características, los cuales deben estar estandarizados, elaborados y actualizados en la bolsa para que sean susceptibles de ser adquiridos por parte de las entidades estatales, concluyendo que, esta modalidad de selección aplica única y exclusivamente para los bienes y servicios de características técnicas uniformes, a consideración de esta oficina.

² Decreto 1082 de 2015 en la *SUBSECCIÓN 2, SELECCIÓN ABREVIADA, DISPOSICIONES COMUNES PARA LA SELECCIÓN ABREVIADA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS UNIFORMES*, acápite *Selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos*, artículos 2.2.1.2.1.2.11. Régimen aplicable, 2.2.1.2.1.2.12. Planeación de una adquisición en la bolsa de productos, y, 2.2.1.2.1.2.16. Lista de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes

2. Por otro lado, es un servicio cuya tarifa es regulada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, por lo cual no se puede aplicar el único factor de escogencia de la selección abreviada por subasta inversa o por acuerdo marco de precios o bolsa de productos, que es el menor precio de conformidad con el literal A, numeral 2º, artículo 2º, y el numeral 3º del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007.
3. La selección abreviada en bolsa de productos no es aplicable, para la adquisición de este tipo de servicio, porque en ella se debe demostrar sus ventajas frente a la celebración de un nuevo acuerdo marco de precios, uno ya existente o, la subasta inversa.

Ahora, al considerarse que el servicio de vigilancia y seguridad privada es un servicio de características técnicas uniformes, cuyo único factor de selección es el menor precio, como lo indica el área estructuradora, no habría ventaja alguna en el componente de costos asociados a la selección. Esto, porque el servicio es regulado, de tal forma que el precio será el mismo, independientemente de la gestión del comisionista, lo que generaría un mayor gasto para la entidad estatal, pues, además del servicio, deberá pagar por la comisión en el porcentaje que se pacte.
4. La Contraloría de Bogotá ha adelantado el proceso de selección para este servicio, en la vigencia 2021 mediante licitación pública con número de proceso CB-LP-001-2021 y para el 2022 mediante la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, mediante número de proceso CB-SAMC-001-2022.
5. La Oficina de Control Interno verificó los procesos de selección de algunas contralorías regionales, encontrando que, para este servicio de vigilancia, su contratación se adelanta mediante selecciones abreviadas de menor cuantía, donde se justifica la modalidad de selección considerando la cuantía y las características del servicio a contratar.

Con lo anterior, se observa que los órganos de control, quienes vigilan la contratación y manejo de recursos de las entidades públicas, especialmente la Contraloría de Bogotá, contratan en su mayoría el servicio de vigilancia y seguridad privada, mediante licitación pública o selección abreviada de menor cuantía, dadas las características del servicio y la cuantía destinada para el mismo³.

9.2. Observación No. 2

Debilidad en la supervisión del contrato No. CTO743-23, en cuanto al manejo que se le dio a la designación de supervisores.

Descripción de la observación o situación encontrada:

De los cuatro contratos auditados, que fueron adjudicados como producto de un proceso de selección, se identificó que, en uno de ellos, es decir, un 25% de la muestra, hubo debilidades de la supervisión en el contrato No. CTO743-23 en los siguientes términos:

Respecto de la supervisión al componente de la vigilancia en la sede administrativa y el Patio de la Hoja, se evidenció que en SECOP II no reposa el formato R-DA-112 «Informe de cambio de supervisor en periodo de ejecución», únicamente se realizaron los cambios de supervisión mediante documento de designación de supervisores, sin presentar el informe en el cual se detalle el estado del contrato, el desarrollo alcanzado y el valor ejecutado, para efectos de realizar el empalme entre el supervisor saliente y el entrante⁴, con las consecuencias que se pueden derivar como consecuencia de que el nuevo supervisor no tenga el conocimiento real de lo acontecido en la ejecución del contrato.

³ Para ver el detalle de esta observación, remitirse al papel de trabajo y al documento denominado Reporte de Observaciones, Observación No. 1, el cual forma parte integral de este informe.

⁴ Para ver el detalle de esta observación, remitirse al papel de trabajo y al documento denominado Reporte de Observaciones, Observación No. 2, el cual forma parte integral de este informe.

10. RECOMENDACIONES GENERALES

En virtud de los resultados anteriores, la Oficina de Control Interno realiza las siguientes recomendaciones:

1. De acuerdo con lo detallado en la Observación No. 1, el servicio de vigilancia y seguridad privada puede no ser de características técnicas uniformes, su cuantía, y, dado que los mismos órganos de control adelantan el proceso para la contratación de este servicio a través de la modalidad de licitación pública y/o menor cuantía, según su presupuesto, se recomienda que el proceso de selección que adelante TRANSMILENIO S.A., para contratar el servicio en cuestión, se adelante mediante una de las modalidades mencionadas.
2. Conforme a lo descrito en la Observación No. 2 y, teniendo en cuenta que la Dirección Corporativa tiene dentro de su plan de mejoramiento ante la Contraloría de Bogotá, una acción referente a la actualización del Manual de Supervisión e Interventoría de TRANSMILENIO S.A., y en virtud de la situación particular presentada en el contrato No. CTO743-23, con el propósito de prevenir que se repita en otros contratos, la Oficina de Control Interno recomienda:
 - Complementar el manual respecto al trámite que debe seguirse para la designación formal de los supervisores (forma en que se les debe notificar).
 - Establecer los trámites para la delegación de la supervisión en todas las situaciones que puedan presentarse durante la ejecución de los contratos. (Cambio en los cargos que ejercen los supervisores, rotación del personal, el retiro definitivo de la entidad, el traslado del cargo de una dependencia a otra, entre otras situaciones similares).
 - Adicionalmente, establecer los requisitos que debe cumplir el supervisor saliente al momento de entregar la supervisión de manera definitiva al nuevo supervisor. Señalar de manera concreta las responsabilidades de entregar y publicar el formato R-DA-112 «Informe de cambio de supervisor en periodo

- de ejecución», donde se indique el estado actual del contrato, el avance alcanzado, el valor, entre otras situaciones similares que se puedan presentar.
3. Se reitera la recomendación de estandarizar el informe de actividades, preferiblemente en columnas, donde en la columna izquierda se encuentren todas las obligaciones específicas y en la columna derecha las actividades y productos realizados por el contratista que soporten la ejecución para cada obligación, lo cual permite un mayor control a los supervisores.

11. SOLICITUD PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con lo establecido en el procedimiento formulación y seguimiento a planes de mejoramiento internos, con código P-CI-010, versión 4 de octubre de 2022, las áreas responsables deberán suscribir, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción del informe, el respectivo plan de mejoramiento consolidado con acciones correctivas, preventivas y de corrección que eliminen las causas de los hallazgos.

Para lo anterior, si la dirección responsable del proceso lo considera, la Oficina de Control Interno, dentro del rol de asesoría, puede acompañar en la formulación metodológica del plan de mejoramiento.

Los hallazgos y observaciones relacionados en el presente informe corresponden a la evaluación de una muestra realizada conforme a la planeación del trabajo de auditoría dentro del alcance establecido. Como se comentó inicialmente, es responsabilidad del área auditada efectuar una revisión de carácter general sobre los aspectos evaluados.

El presente informe fue socializado con el líder del Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios el 15 de marzo de 2024.

Este documento se expide el día 1 de abril de 2024, por parte de TRANSMILENIO S.A. y es firmado por Sandra Jeannette Camargo Acosta, jefe de la Oficina de Control Interno.

Sandra Jeannette Camargo Acosta

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Luz Nelly Castañeda Contreras - Contratista Oficina de Control Interno.
Beimar Emilio Castelblanco Morales - Contratista Oficina de Control Interno.
Daniel Andrés Gamba Hurtado - Contratista Oficina de Control Interno.
Diana Elizabeth Patiño Sabogal - Contratista Oficina de Control Interno.
Germán Felipe Naranjo González - Contratista Oficina de Control Interno.