

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A

CONVENIOS CELEBRADOS ENTRE TRANSMILENIO S.A. Y LA FINANCIERA  
DE DESARROLLO NACIONAL, FDN, DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO  
*“BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”*

CÓDIGO DE AUDITORÍA 111 <sup>1</sup>

Período Auditado 2016-2020

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTORIAL MOVILIDAD

Bogotá D.C., septiembre de 2020

---

<sup>1</sup> Este corresponde al Código asignado en el Plan de Auditoría PAD de la vigencia respectiva, el cual deberá ser utilizado por el sujeto de vigilancia y control fiscal al momento de registrar el Plan de mejoramiento en el SIVICOF.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*María Anayme Barón Durán*  
Contralora de Bogotá D.C. (E)

*Yuly Paola Manosalva Caro*  
Contralora Auxiliar (E)

*Juan David Rodríguez Martínez*  
Director Sectorial Movilidad

*Carlos Guillermo Rodríguez González*  
Subdirector de Fiscalización Movilidad

*Dániza Triana Clavijo*  
Asesora

Equipo de Auditoría:

<i>Carlos Julio Velandia Sepúlveda</i>	Gerente
<i>Jorge Enrique Camelo Calderón</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Dagoberto Correa Pil</i>	Profesional Especializado 222-05 (E)
<i>Diana Carolina Rodríguez Castro</i>	Profesional universitario 219-03 (E)
<i>Olga Lucia Reyes Hernández</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>Luis Ernesto Amézquita</i>	Profesional Especializado 222-07 (E)
<i>Rafael David Chararí Valbuena</i>	Profesional Universitario 219-03 (E)
<i>Myriam Sichacá Castiblanco</i>	Profesional Especializado 222-08

Tabla de contenido

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>8</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>9</b>
<b>3.1 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 325 de 2015.....</b>	<b>9</b>
3.1.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en el análisis de mercado de los estudios previos del contrato interadministrativo 325 de 2015.....	9
<b>3.2 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 390-16. ....</b>	<b>12</b>
3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presuntas irregularidades en algunas actuaciones de carácter contractual en el Convenio No. 390-16, impactando su ejecución en términos de eficacia, eficiencia para la optimización de los recursos públicos. ....	13
<b>3.3 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 391-16 .....</b>	<b>29</b>
3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto TRANSMILENIO S.A., utiliza la suscripción de un convenio interadministrativo a través de contratación directa con la FDN, para no adelantar presuntamente un proceso de concurso de méritos necesario para la escogencia de una consultoría para combatir el fenómeno de la evasión en el sistema y por deficiencias en la planeación.....	30
3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento por parte de TRANSMILENIO S.A. y de la Financiera de Desarrollo Nacional de los cronogramas establecidos, dejando de ejecutar las etapas IV y V del Convenio 391-16. ....	35
<b>3.4 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 483-17.....</b>	<b>38</b>
3.4.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria teniendo en cuenta que TMSA no realiza informe de supervisión del contrato interadministrativo 483-17 para el periodo comprendido entre el 23 de febrero de 2018 y el 14 de abril de 2018, situación que no permite evidenciar el control y seguimiento a que está obligado la entidad durante la ejecución del contrato.....	39
3.4.2. Hallazgo administrativo debido a la falta de control en los pagos realizados al contratista donde en la orden de pago 5655 de diciembre 26 de 2017 se realizan descuentos por concepto de retenciones y deducciones por estampillas, cuando TRANSMILENIO S.A. advierte que este tipo de deducciones no aplican para los contratos interadministrativos. ....	41
3.4.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria debido a que TRANSMILENIO S.A. no suscribe acta de terminación anticipada del contrato, como lo establece el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad. ....	43
<b>3.5 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 567-17.....</b>	<b>45</b>
3.5.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se cumplió el objeto y alcance del Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017 al no ejecutarse la Segunda Fase correspondiente a la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público- SITP de Bogotá D.C., pese a haberse realizado las consultorías de la Primera Fase. ....	46
3.5.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque sin justificación y contraviniendo el Estudio Técnico y Económico y el Convenio 567 de 2017, se sustituye a la Jefe de la	

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Oficina Asesora de Planeación al nombrar supervisores al Director de Modos Alternativos, Subgerente de Negocios y Subgerente de Atención al Usuario y Comunicaciones. ....	58
3.5.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la Supervisión del Convenio 567 de 2017 y a la presentación de los respectivos los informes de supervisión y de las actas de Comité Técnico de Coordinación, se incumplen los objetivos del sistema de control interno y principios de la actuación administrativa. ....	60
3.5.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se realizó el acta de reunión del 14 de marzo de 2019 donde se discutió el alcance técnico de la Segunda Fase entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN. ....	64
3.5.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se realizó una efectiva labor de seguimiento y control financiero al Convenio 567 de 2017 evidenciado por información que no corresponde a la realidad. ....	66
3.5.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la toma de decisiones tardías porque pese a conocerse desde el 20 de diciembre de 2018 la dificultad de realizar la Segunda Fase del alcance del objeto del Convenio 567 de 2017, pasaron tres (3) meses y veintiún (21) días para decidir por parte de los miembros del Comité Técnico Coordinador no realizar la Segunda Fase, justificando la falta de tiempo y recursos. ....	68
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>72</b>
<b>4.1 DERECHOS DE PETICIÓN - DPC.....</b>	<b>72</b>
4.1.1 DPC-820-20, presentado por la señora María Elisa Montañez, con radicado 1-2020-09364..	72
4.1.2 DPC-857-20, presentado por la señora María Elisa Montañez, con radicado 1-2020-09818 de junio 10 de 2020 .....	87
<b>5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO.....</b>	<b>90</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

### CÓDIGO DE LA AUDITORÍA 111

Doctor

**FELIPE ANDRÉS RAMÍREZ BUITRAGO**

Gerente General

TRANSMILENIO S.A.

Av. Eldorado No. 69 - 76 / Edificio Elemento Torre 1 Piso 7

Código Postal: 111071

Bogotá, D.C.

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 entidad EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO- TRANSMILENIO S.A., vigencia 2020, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la **política, asunto, programa, proyecto, proceso, área o actividad examinada**.

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 respecto de los Convenios y Contratos Interadministrativos celebrados entre TRANSMILENIO S.A., y la Financiera de Desarrollo Nacional-FDN, dentro del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor Para Todos*”, sobre los temas seleccionados como muestra y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada conceptúa sobre los Convenios y Contratos Interadministrativos celebrados entre TRANSMILENIO S.A., y la Financiera de Desarrollo Nacional-FDN, en el marco del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor Para Todos*”, para lo cual se seleccionó una muestra a evaluar, respecto del Proyecto No 7251 *Gestión de Infraestructura del Transporte*, con el Contrato Interadministrativo 325-15, y el Proyecto No 7223 “*Operación de Control del Sistema de Transporte*”, con los Convenios Interadministrativo No 390-16, No 391-16, Contrato Interadministrativo No 483-17 y No 567-17.

Este organismo de control encontró conceptos inconclusos y/o genéricos, así como, la no amplitud en la descripción de los hechos certificadores de las actuaciones administrativas contenidos en los documentos de la gestión contractual en todas sus etapas. Se evidenció falta de rigurosidad de argumentos esgrimidos con relación al Análisis de Mercados, estudios previos y técnicos e informes de supervisión, y demás compromisos y obligaciones de las entidades encargadas de su ejecución, que contienen los convenios y contratos interadministrativos, para garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión evaluada.

Con referencia a las actividades de supervisión ejercidas, se evidenció deficiencias en el control y seguimiento de las responsabilidades, funciones y autoridad para adelantar la supervisión de los contratos regidos por el estatuto general de la contratación pública en TRANSMILENIO S.A.; así como en las buenas prácticas de los Convenios de la Administración, estos como herramienta e instrumentos eficaces de la Administración Pública.

Respecto al control de pagos y/ o aportes, se identificó en primer orden, la ausencia de controles oportunos y efectivos que garanticen que los pagos realizados se ajusten a la normatividad vigente y no se generen riesgos no previstos asociados con pagos a contratistas; y en segundo orden debilidad en el seguimiento y monitoreo de la ejecución presupuestal en detalle sobre los aportes destinados.

La Contraloría de Bogotá D.C. en relación con el Convenio Interadministrativo No 567 de 2017 el cual tuvo como objeto “*Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público – SITP de la ciudad de Bogotá, mediante la realización de tres (3) proyectos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema...*”, determinó que éste no se cumplió, toda vez que al no efectuarse la Segunda Fase quedaron pendientes las consultorías para materializar el desarrollo de la sostenibilidad del SITP mediante su estructuración técnica, legal y financiera originado en la falta de una adecuada y efectiva planeación y a un oportuno y efectivo control y seguimiento.

De igual manera, no se observó una oportuna y eficaz actividad de coordinación entre la FDN y TRANSMILENIO S.A., pese a la existencia del mecanismo del Comité Técnico Coordinador. Así mismo, la supervisión del convenio no cumplió con responsabilidad y diligencia su función de control y seguimiento.

Similar situación ocurre con los demás convenios evaluados en la presente auditoría y a través de los cuales no refleja la eficiencia y eficacia de los controles internos a cargo de la gestión institucional, materializándose en riesgos que pudieron ser detectados de manera preventiva en la gestión de proyectos.

### **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

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

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

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

Atentamente,



**JUAN DAVID RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**  
**Director Sector Movilidad**

Revisó: Carlos Julio Velandia S. – Gerente, Carlos Guillermo Rodríguez G. – Subdirector Fiscalización Movilidad  
Elaboró: Equipo Auditor.

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

En la presente Auditoría de Desempeño, se realizó la evaluación integral al proceso de contratación de los Convenios que TRANSMILENIO S.A., suscribió con la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN, durante el cuatrienio del Plan de Desarrollo *‘Bogotá Mejor para Todos’*.

En las vigencias 2016-2019, TRANSMILENIO S.A. suscribió con la FDN, 8 convenios por un valor aproximado de \$23.043,3 millones con sus respectivas adiciones, a través del proyecto de inversión 7223 *“Operación y control del sistema de transporte público gestionado por TRANSMILENIO S.A.”*. En la presente auditoría se realizó la evaluación de 2 contratos interadministrativos y 3 convenios, por valor de \$12.050,3 millones, contratos 325-15 y 483-17 y los Convenios 390-16, 391-16, y 567-17.

Finalmente, se elaboró respuesta a los siguientes Derechos de Petición - DPC:

- DPC-820-20, presentado por la señora María Elisa Montañez, con radicado 1-2020-09364.
- DPC-857-20, presentado por la señora María Elisa Montañez, con radicado 1-2020-09818 de junio 10 de 2020.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 325 de 2015

##### Ficha técnica

Objeto	Estructuración financiera y legal del proyecto Cable Aéreo San Cristóbal y el acompañamiento en la Promoción y Desarrollo del Proceso de Licitación
Fecha de suscripción	24 de junio de 2015
Tipo y número de proceso	TMSA-CD-319-2015
Contratista	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.
Valor inicial:	\$2.500.000.000
Valor ejecutado:	\$750.000.000
Plazo Inicial:	13 meses
Fecha de inicio:	3 de agosto de 2015
Fecha de liquidación:	23 de agosto de 2016 – Acta de Terminación anticipada por mutuo acuerdo

Fuente: SECOP – Proceso de Selección TMSA-CD-319-2015  
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Sector Movilidad

#### 3.1.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en el análisis de mercado de los estudios previos del contrato interadministrativo 325 de 2015.

El Análisis del Mercado incluido en el numeral 5.1 del “Estudio Técnico y económico” elaborado por TRANSMILENIO S.A. para el proceso de selección TMSA-CD-319-2015 (Contrato interadministrativo 325 de 2015), indica: “El análisis de mercado, se efectuó a partir de históricos de contratos adjudicados cuyo objeto son similares al de la presente contratación, teniendo en cuenta a su vez la cotización presentada por la FDN y el análisis realizado del personal especializado requerido para validar íntegramente cada uno de los componentes de la oferta”. (Subrayado fuera de texto). Y relaciona el siguiente cuadro:

Cuadro 1  
Cuadro comparativo de cada uno de los bienes o servicios - proceso de selección  
TMSA-CD-319-2015

Bien o servicio	PRECIO HISTÓRICO (Interno o externo)	ACTUALIZACIÓN DE PRECIO HISTÓRICO	COTIZACIÓN 1	COTIZACIÓN 2	COTIZACIÓN 3	PRECIO TOMADO
Selección Abreviada de Menor Cuantía No. 014 de 2014	\$909.904.000	\$928.466.042				
Contrato DNP-OR-033-20115 STRUCTURE SAS BANCA DE INVERSIÓN	\$897.840.000	\$916.155.936				
FDN			\$2.500.000.000			\$2.500.000.000
Valor Total	\$1.807.744.000	\$1.844.621.978				\$850.000.000

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

\*La actualización de los precios históricos se llevó a cabo con el IPC acumulado del año 2015 corte 31 de marzo de 2.04%  
\*No serán tenidas como referencia para estructuración de precio cotizaciones que tengan más de tres meses de expedición.  
\*Se relacionan todas las cotizaciones empleadas para la consulta económica. Se deben adicionar cuantas columnas sean necesarias y siempre se deberá consultar el precio histórico del bien o servicio.  
**\*En el evento que el precio tomado como referencia para la estructuración del presupuesto no sea el menor precio, en el cuerpo de este análisis se debe establecer la razón de su escogencia.**  
\*Se aceptaran precios históricos internos (Transmilenio) o externos (otras entidades), siempre y cuando haya identidad técnica plena (objeto y especificaciones técnicas) con el proceso de selección que se pretende abrir.

Fuente: Numeral 5.1.1 - Estudio Técnico y Económico Contrato Interadministrativo 325-15

Una vez revisados los datos del cuadro anterior, que soportan el análisis de mercado y permitieron determinar el valor del presupuesto oficial de contrato, se encontraron las siguientes inconsistencias que sustentan la presente observación:

- a. Se incluyó un contrato que no guarda relación con el objeto del contrato a suscribir y que tiene un valor diferente al señalado.

Teniendo en cuenta que en el cuadro transcrito solo se hace referencia al número del proceso y/o contrato, mas no al objeto, TRANSMILENIO S.A. en oficio de respuesta 2020EE09149 de julio 29 de 2020, informó el objeto y plazo de cada uno y remitió los siguientes links de consulta en la plataforma SECOP:  
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-11-3137230> y  
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProcesoBM.do?numConstancia=15-6-18518>.

En los documentos de la selección abreviada de menor cuantía No. 014 de 2014, se estableció el siguiente objeto “Contratar los **servicios de monitoreo de medios masivos de nivel nacional, regional local**, diariamente y de lunes a domingo de los diferentes medios de comunicación (radio prensa, televisión, revistas, páginas de internet etc.) con la selección, análisis y clasificación, reportando y emitiendo alertas en tiempo real de información de noticias y eventos relacionados con los diferentes sectores de la infraestructura del país (carreteros, puertos, férreos, aeropuertos)”. Para este proceso, TRANSMILENIO S.A. relacionó un precio histórico de \$909,9 millones; sin embargo, el valor real es de \$130 millones aproximadamente, incluidas las adiciones; lo que representa una diferencia de \$779,9 millones. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Como se observa, el objeto de este contrato, difiere sustancialmente del objeto a contratar, toda vez que el mismo, está dirigido a la “**Estructuración financiera y legal del proyecto Cable Aéreo San Cristóbal** y el acompañamiento en la Promoción y Desarrollo del Proceso de Licitación”, incumpléndose de esta manera la condición señalada por la entidad en el cuadro transcrito que indica: “Se aceptaran precios históricos internos (Transmilenio) o externos (otras entidades), **siempre y cuando haya identidad técnica plena (objeto y especificaciones técnicas) con el proceso de selección que se pretende abrir**”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, con oficio 2-2020-13068, se requirió informar los criterios técnicos y financieros por los cuales se incluyó este proceso. La entidad en respuesta

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2020ER23408, remitida vía correo electrónico el 1º de septiembre de 2020, adjuntó, entre otros documentos, el Anexo No. 1 – Análisis de Mercado, e indicó:

*“Con el fin de aclarar lo observado por la Contraloría, se corrige que el proceso de selección abreviada incluida en los estudios de mercado fue la “No. VJ-VE-CM-004- 2015 de la ANI” que corresponde a: “CONTRATAR UN CONSULTOR EN NEGOCIOS DE AVIACIÓN QUE LLEVE A CABO ESTUDIOS INICIALES DE PREFACTIBILIDAD DE CARÁCTER ESTATÉGICO FINANCIERO Y JURÍDICO QUE SIRVAN COMO INSUMO PARA EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO DE ASOCIACIÓN PÚBLICA PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA QUE INTEGRE EL AEROPUERTO ELDORADO EXISTENTE, CON EL PROYECTO AEROPUERTO ELDORADO II, DE CONFORMIDAD CON EL ALCANCE DEL OBJETO”.*

*Se hizo referencia a este contrato, teniendo en cuenta que se trata de un estudio de prefactibilidad de un proyecto de Asociación Pública Privada de iniciativa pública, desde los componentes Estratégico, Financiero y Jurídico”. (Subrayado fuera de texto)*

Con relación a la respuesta citada, se considera necesario hacer algunas precisiones. La entidad con oficio 2020EE09149 de julio 29 de 2020, informó el objeto de la selección abreviada No. 014 de 2014, el plazo y remitió el link de consulta en la plataforma SECOP; y en el numeral 9 del Anexo No. 1 – Análisis de Mercado del Estudio Económico, también se relaciona el número de la selección abreviada dentro del histórico de contratos, evidenciando falta de revisión y control de los datos consignados en el referido cuadro.

- b. Se incluyó una cifra de \$850 millones que no se puede establecer a que concepto pertenece.

TRANSMILENIO S.A. en oficio de respuesta 2020ER23408 remitido vía correo electrónico el 1º de septiembre indicó:

*“(…) dicho valor se debe a un error de digitación de información si se observa correctamente la tabla este valor no corresponde ni hace alusión a nada en específico, los valores que se identificaron en los estudios de mercado que guardaban algún tipo de relación con el objeto de este contrato fueron los de ANI, DNP y FDN (anexo estudios de mercado)” (Subrayado fuera de texto)*

- c. No se realizó un análisis de las razones por las cuales no se estableció un valor promedio de los contratos tomados como referencia.

En los documentos correspondientes al Estudio Técnico y Económico y Anexo No. 1, la entidad dentro de las cotizaciones incluyó el valor de la propuesta de la FDN por valor de \$2.500 millones y por esta suma, suscribió el contrato. Se relacionaron los números y valores de los contratos con los cuales se estableció un valor de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

referencia de \$1.844,6 millones (actualizado a 2015), sin incluir un análisis de las razones por las cuales éste fue seleccionado, desatendiendo la nota del cuadro que indica: *“En el evento que el precio tomado como referencia para la estructuración del presupuesto no sea el menor precio, en el cuerpo de este análisis se debe establecer la razón de su escogencia”*.

Las situaciones antes relacionadas evidencian falta de control en la elaboración del Análisis de Mercado, y deficiencias en la información contenida en el mismo, al incluirse valores y números de contratos que no corresponden a ningún concepto o no tienen relación con el objeto del contrato a celebrar.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

La entidad en la respuesta al informe preliminar con oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, no presentó argumentos para los literales a), y c).

Se aceptan parcialmente los argumentos presentados para los literales b) y d), haciendo las siguientes precisiones: la entidad indica que no se estableció un valor promedio teniendo en cuenta que *“no es posible siquiera establecer que la estructuración de un proyecto de infraestructura vial (que se limita a la rehabilitación de una vía existente), sea equivalente a la estructuración de un proyecto de APP de cable aéreo para el transporte público”*.

La anterior afirmación permite confirmar la necesidad de realizar un análisis o justificación de esta decisión en el cuerpo del documento, tal y como lo establece la condición incluida en el cuadro 5.1.1, que indica: *“En el evento que el precio tomado como referencia para la estructuración del presupuesto no sea el menor precio, en el cuerpo de este análisis se debe establecer la razón de su escogencia”*.

Finalmente teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la elaboración de los estudios previos del contrato, se desestima la incidencia disciplinaria y se realizan ajustes al contenido del hallazgo. Lo anterior no indica que las situaciones mencionadas en desarrollo del presente hallazgo no llamen la atención frente al control y revisión que deben surtir los documentos en la etapa de planeación.

Se confirma como hallazgo administrativo y debe incluirse en el Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

### **3.2 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 390-16.**

#### **Ficha técnica**

Objeto	<i>Aunar esfuerzos para la estructuración estratégica y jurídica para la solución integral de la problemática que actualmente presente el SITP</i>
--------	--

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	<i>de la ciudad Bogotá, que permita: (i) Evaluar en conjunto con Transmilenio y los consultores, el componente estratégico y jurídico de las alternativas de solución integral, que permitan garantizar la continuidad del servicio que prestan actualmente los respectivos concesionarios y solucionar las dificultades financieras y operativas que actualmente enfrenta el sistema. (ii) Acompañar a la entidad en la renegociación de los contratos de concesión para la operación de la Fase III del Sistema Transmilenio. (iii) Determinar en conjunto en los consultores y Transmilenio, el esquema contractual de renegociación o reversión de los contratos de operación vigentes. (iv) Determinar en conjunto con los otros consultores y Transmilenio, el esquema de contratación de las zonas que se encuentran sin operador actualmente. (v) Apoyar a Transmilenio en la elaboración de un plan de contingencia para asegurar la continuidad del servicio de las concesiones vinculados a la operación de la Fase III del Sistema, todo el término de este enlace.</i>
Fecha de suscripción	29/12/2016
Tipo y número de proceso	TMSA-CD-345-2016
Contratista	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.
Valor inicial:	\$923.893.217
Valor Adición:	\$423.360.840
Valor Total del Convenio	\$ 1.347.254.057
Valor ejecutado:	\$ 1.315.318.627
Plazo Inicial esperado y final	19/09/2017 y 18/05/2018 (16 meses)
Fecha de inicio:	19/01/2019
Fecha de liquidación:	27 de septiembre de 2019 – Acta de Terminación anticipada por mutuo acuerdo

Fuente: SECOP I – Proceso de Selección TMSA-CD-345-2016  
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Sector Movilidad

La evaluación de este Convenio tuvo como fundamento el estudio del comportamiento en la ejecución del proyecto desde la motivación cara a la modalidad especial elegida como herramienta por la administración, esto es, el Convenio Interadministrativo, hasta su culminación; atendiendo a la relación de la aplicación de los principios de la gestión fiscal y la precisión del cumplimiento o propósito logrado en forma conjunta de las funciones que ambas entidades tienen a su cargo para el cumplimiento del fin común.

3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presuntas irregularidades en algunas actuaciones de carácter contractual en el Convenio No. 390-16, impactando su ejecución en términos de eficacia, eficiencia para la optimización de los recursos públicos.

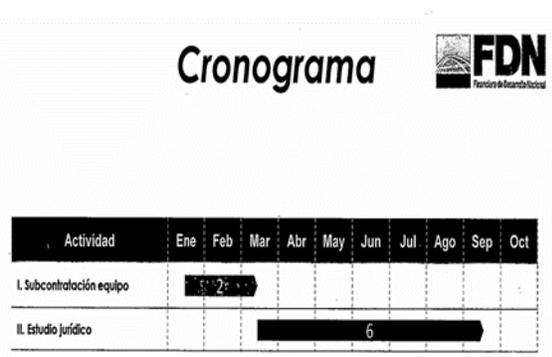
Esta situación se presenta por una presunta desatención en las buenas prácticas de la gerencia de proyectos esperada de manera coordinada por las Entidades; respecto a: Análisis y justificación de la contratación, deficiencias en el contenido y registro documental que dejara plasmado amplio, claro y coherente el monitoreo, seguimiento de los hechos que se certifican y la evaluación de la gestión en cuanto a la planeación, administración y supervisión de la ejecución de los recursos.

Lo anterior al encontrarse las siguientes irregularidades:

- a. Ausencia en la elaboración y seguimiento de un cronograma asociado al proyecto, que permitiera ver gráficamente el desarrollo de los entregables de cada producto, con calendarización y secuencia de actividades y/o comportamientos en tomas de decisiones.

Con relación a la solicitud de información y prueba documental, se tiene lo siguiente:

**Cuadro 3**  
**Resultados de las Pruebas documentales y la no presencia de un Cronograma gráfico de secuencia de actividades**

Requerimientos CONTRALORÍA	Respuesta TRANSMILENIO S.A.	Análisis de las Calendarización de Actividades
<p><b>Oficio No 2-220-11177 del 17 de Julio de 2020.</b> II DE LA INFORMACIÓN DEL PROYECTO. 2. Allegar el análisis de Riesgos en Excel, plan de mitigación de riesgos, plan de trabajo y cronograma e indicar si existen modificaciones</p>	<p><b>Respuesta 2020-EE-09150 del 29 de Julio de 2020.</b> “Se remite en carpeta compartida, la información solicitada”</p>	<p>La carpeta contiene 8 archivos titulados cronograma 3,4.5,6,7,8, su contenido no corresponde a un cronograma del proyecto asociado, y algunos apartes contiene un cronograma del proceso de selección del consultor especializado por parte de la FDN. De igual forma se observa constantemente un cuadro de cronograma general, así:</p> 
<p><b>Oficio No 2-220-11177 del 17 de Julio de 2020.</b> III. DEL OBJETO CONTRACTUAL:1.3 A través de los productos entregables, informar a través de una relación de Excel clara y entendible, las soluciones integrales propuestas por la FDN para: (i) garantizar la continuidad del servicio que prestaban los respectivos</p>	<p><b>Respuesta 2020-EE-09150 del 29 de Julio de 2020.</b> [ Cuadro Relación] “Adicional a lo anterior, compartimos en archivos digitales los productos entregados por el consultor contratado por la Financiera de Desarrollo Nacional, así como los informes de ejecución presentados por la</p>	<p>Allegan la relación de un cuadro con tres filas (i)Etapa (2) Producto (3) Entregables, esta última comprende la fecha de aprobación del entregable, la fecha de entrega definitiva y la fecha del alcance de entrega. A no existir un cronograma gráfico y con su respectivo seguimiento, se desconoce la programación que se tenía para la fecha de los productos y entregables, y la fecha real de entrega como se menciona en un literal siguiente a este.</p>



Requerimientos CONTRALORÍA	Respuesta TRANSMILENIO S.A.	Análisis de las Calendarización de Actividades
<p>concesionarios, para la fecha de ejecución del presente Convenio (ii) solución de dificultades financieras y (ii) solución de dificultades operativas en el sistema. Cada solución asociada a las listas de actividades y entregables contenidas en el Estudio Técnico y Económico del Convenio, por etapas, con fechas esperadas de entrega y la fecha real de entrega de cada producto.</p>	<p><i>Financiera de Desarrollo Nacional, así como los informes de ejecución presentados por la FDN, los cuales denotan el alcance de las propuestas de solución que se generaron...”</i></p>	
	<p><b>Respuesta:</b> <i>Se remite documento en Excel organizando la información contenida en los informes de actividades que reposan en la carpeta del convenio. (Anexo respuesta d. avances)</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• En el tercer informe ¿Cuál es el porcentaje de avance real para las actividades Estudios Jurídicos y Subcontratación?</li></ul> <p><b>Respuesta:</b> <i>Como se puede identificar en el anexo respuesta d. avances, en el informe 3, el avance real de subcontratación era de 75% y el avance real de estudios jurídicos era de 0%. Las aclaraciones al respecto se realizan en el referido anexo.</i></p>	<p>De las pruebas de auditoria realizadas con base a la información del Oficio 2-220-11177 del 17 de Julio de 2020, se realiza el cronograma en Excel sobre fechas y porcentajes de avances de las dos actuaciones macros expuestas en la imagen anterior, estas son: Subcontratación y Estudios Jurídicos que se encontraban en los Informes Mensuales de la Financiera y los Informes de supervisión de TRANSMILENIO S.A.</p> <p>En el resultado se identifica un cambio porcentual de avance entre el informe 10 al 15 en el siguiente orden: Informe 10- 94%, Informe 11- 88%, Informe 12 72%, Informe 13- 82% e Informe 14- 91%, informe 15- 94%.</p> <p>Con la Respuesta del <b>Acta de Visita Administrativa No 1</b>, la prueba arrojó el siguiente cambio: Informe 10- 94%, Informe 11- 68%, Informe 12 72%, Informe 13- 82% e Informe 14- 91%, informe 15- 94%.</p> <p>En donde continua la novedad en la inconsistencia de la información sobre el seguimiento en la ejecución del proyecto.</p>

Requerimientos CONTRALORÍA	Respuesta TRANSMILENIO S.A.	Análisis de las Calendarización de Actividades
Acta de Visita Administrativa No 1. iniciada 25/08/20 y culminada 31/08/20 Allegar el cronograma completo del proyecto y la ejecución del mismo, donde se visualice la proyección de entrega de los productos con sus entregables, la fecha real de entrega, el avance del proyecto por porcentaje o como lo hayan avanzado Nota Literal f) <sup>2</sup>	<b>Respuesta:</b> <i>Se remite documento en Excel organizando la información contenida en los informes de actividades que reposan en la carpeta del convenio. (Anexo respuesta d. avances</i>	Resultado de las pruebas de revisión documental, se observan actividades que reportan actividades realizadas sin fecha de compromiso de entrega y porcentaje de avance. Por ejemplo, que el Consultor especializado inicio el Plan de Contingencia, que se encuentra en preparación, que se entrega la versión corregida, que se revisan y reciben actualizaciones de documentos. Informes 3, 5, 6, 8, 9, 10, y 15.

Fuente: Oficio No 2-220-11177 del 17 de Julio de 2020 v Acta de Visita Administrativa No 1. iniciada 25/08/20 y culminada 31/08/20  
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Sector Movilidad

Esta ausencia de control no puede justificarse en el aporte de volumen de información para que el ente de control consolide y una vez realizada las pruebas analíticas y de confrontación documental no se evidencie trazabilidad de un cronograma aprobado con firmas incorporado como anexo en las tantas reuniones agotadas junto con sus actas suscritas en Comité Técnico de Coordinación, que junto con ellas se pueda relacionar a documentos debidamente formulados, firmados y con avances en porcentaje conexas con compromisos de entrega.

Adicional a ello, se entendería que debería ser un cronograma desarrollado por especialistas de modo que permitiera identificar el agotamiento de las otras reuniones con el grupo de entidades a los que hace mención TRANSMILENIO S.A. en respuestas, cuando trae a colación el acompañamiento de la FDN a la reunión. Un ejemplo de lo mencionado se encuentra en la en la pregunta 1.1 de la Visita Administrativa No 1 del 31/10/2020<sup>3</sup>, en donde se soportan documentos de correos,

<sup>2</sup> Acta de Visita Administrativa No 1. iniciada 25/08/20 y culminada 31/08/20 Nota- literal f). La auditora informa a los asistentes de TRANSMILENIO S.A., que de acuerdo con la información obtenida en el oficio No 3-2020-16787 del 26 de junio de 2017 y a falta de conocimiento del cronograma y su ejecución del proyecto; ha conformado un cronograma y ejecución del mismo en Excel del cual surgieron inquietudes por los vacíos de información, como también algunos datos contradictorios en fechas. Por lo anterior, reitera la importancia de conocer este documento, que debió agotarse durante la ejecución del Convenio.

Para mayor entendimiento, expone a los presentes el documento “consolidado de actividades enunciadas por la FDN a través de sus informes”, del que mencionan existen actividades reportadas por la FDN que no tienen fecha de cumplimiento y que son enunciadas de manera reiterativa en los diferentes informes, sin identificar un % de avance en cada una de ellas: Y da ejemplos.

<sup>3</sup> Visita Administrativa No 1 del 31/08/2020. Pregunta 1.1. En los informes de la Financiera y en los de Supervisión y en el

sin que estos se vean gráficamente por el volumen de reuniones que se tuvo que agotar las administraciones y la entidad colaboradora.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

TRANSMILENIO S.A. con radicado de salida No TM. TMSA 2020-EE-11823 y enviado al Equipo Auditor mediante correo electrónico de fecha 15 de septiembre de 2020, la Entidad responde, en extracto:

*(...) informes de supervisión se describían las actividades adelantadas durante el periodo y el avance en la ejecución del convenio. Así mismo se realizó una matriz sobre el seguimiento de la “etapa de subcontratación” y de la “etapa de estudios jurídicos”. Para cada una de las etapas se relacionó por mes la fecha estimada, el avance real, el avance programado, la duración, la finalización esperada y una descripción del avance. Esta información fue entregada al equipo auditor de la Contraloría. (...)*

*(...) jurídico se modificó de diciembre a mayo en razón del otrosí 3. Nota 4. En el informe de actividades No. 11 FDN registró un avance de 88%, sin embargo, se cree que responde a un error humano y el avance real era de 68%. Lo anterior considerando la suscripción del otrosí No.3 que comprendía una prórroga por 5 meses (si se considera la duración del proyecto, se tomaría el tiempo transcurrido/el nuevo tiempo de ejecución, es decir, 11/16.)” (...)*

Del análisis de la respuesta es pertinente mencionar que, la omisión hace referencia a la ausencia de la elaboración de un cronograma gráfico en el desarrollo de los entregables y secuencia de actividades con fechas de entrega, durante la ejecución de un proyecto; como herramienta básica, y que da cuenta del grado de ejecución y su seguimiento del proyecto. Por lo tanto, No se hace referencia a la inexistencia del cronograma como expresa la Administración en su respuesta.

Si bien, los informes de supervisión contienen mínimos de un cronograma, como también describen las actividades realizadas, algunas de estas carecen de una representación típica en cálculos de inicio y final y/ o tiempos que encajen con su secuencia programada y cumplida, razón por la cual en el momento de la revisión surgieron pruebas de confrontación, y de igual forma, la elaboración de un cronograma en Excel, de modo que, mediante acta administrativa No 1 del 31 de agosto de 2020 se buscaba alejar toda incertidumbre a la presente, situación que no se dio, por el contrario se identificó que el cronograma en detalle no se ha llevado al no aportarse en la respuesta, lo que llevó a la incongruencia de algunos momentos plasmados y el no detalle de algunos momentos históricos que dan cuenta al ente de control sobre la secuencia de actividades claras y exactas del momento de la ejecución.

---

oficio respuesta se menciona: (...) se adelantaron más de 130 meses de trabajo con los concesionario y entes de control con el fin de acordar los términos a concluir. ¿Estas mesas de trabajo en dónde se encuentran? y ¿Cómo fueron registradas en el avance del proyecto?

De acuerdo con lo analizado, se modifica el título del literal para dar claridad sobre el concepto de omisión, sin embargo, al no desvirtuarse la observación se mantiene el literal a), con una incidencia administrativa y presunta disciplinaria, por las debilidades antes mencionadas.

- b. Se desconoce desde qué momento TRANSMILENIO S.A es propietaria de los entregables, debido a los inconclusos momentos no documentados, en el desarrollo del Convenio para su entrega final de los productos y alcances de los mismos.

El Convenio en su cláusula Décima Octava- Uso Confidencialidad De La Información, expresa:

*(...) La información Confidencial solo podrá ser utilizada con el fin del desarrollo del objeto del Convenio y la propiedad de la misma se entenderá es de aquella parte que la suministró a la otra, con excepción de los entregables que se entienden son de propiedad de TRANSMILENIO S.A., una vez los mismos sean entregados definitivamente por LA FINANCIERA. (Subrayado fuera del texto original).*

Al confrontar información recibida mediante oficio 220-EE-09150 del 29 de julio de 2020<sup>4</sup>, esta es: (i) informe del proceso de aprobación de productos propuesto en el Acta Técnica de Coordinación No 2 del 03 de febrero de 2017, informes de Comité Técnico de Coordinación, se evidenció la falta de procedimiento establecida por el Comité Técnico de Coordinación; entre la aprobación del producto y su entrega formal, a través de comunicación oficial donde se surte la entrega definitiva de los entregables en propiedad de TRANSMILENIO S.A.

Lo anterior, una vez corroborada las respuestas emitidas por TRANSMILENIO S.A. en la Visita Administrativa suscrita el 31 de agosto de 2020, numéales 1.2, literal a) y c), se encuentran dos clases de fechas diferentes, una de aprobación y a la segunda de entrega, de la siguiente forma:

**Cuadro 4**  
**Fechas de Aprobación y de recepción de los Entregables**

Entregables	Aprobación	Entrega
Plan de trabajo	Acta 14 del comité técnico.	13 de julio de 2017
Plan de Contingencia	Acta 15 del comité técnico	6 de septiembre de 2017
Debida Diligencia	16 del comité técnico	6 de septiembre de 2017
Propuesta de solución	Acta 21 del comité técnico	15 de diciembre de 2017

<sup>4</sup>Radicado Contraloría 2-220-11177 del 17 de Julio de 2020. Rta.TM S.A. 2020-EE-09150 del 29 de julio de 2020. Respuesta III Del objeto contractual 1.3 Informar a través de una relación de Excel clara y entendible, las soluciones integrales propuestas por la FDN para: (i) garantizar la continuidad del servicio que prestaban los respectivos concesionarios, para la fecha de ejecución del presente Convenio (ii) solución de dificultades financieras y (ii) solución de dificultades operativas en el sistema. Cada solución asociada a las listas de actividades y entregables contenidas en el Estudio Técnico y Económico del Convenio por etapas, con fechas esperadas de entrega y la fecha real de entrega de cada producto. Y Carpeta digital NO 5, aportada en la respuesta 4.1.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Entregables	Aprobación	Entrega
Informe de acompañamiento en la negociación	Acta 21 del comité técnico	15 de diciembre de 2017
Adicionales Otrosí 3	Acta 25 del Comité técnico	7 de abril de 2018

Fuente: Actas de Comité Técnico aportadas en Visita Administrativa No 1 del 31/08/2020. Informes de Actividades Financiera de Desarrollo Nacional números del 1 al 12. Respuestas Radicadas por Transmilenio S.A. 220-EE-09150 del 27/07/2020 y 2020-EE-11232 de 03/09/2020  
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Sector Movilidad

De lo observado, la administración no allega soporte de comunicación oficial, quedando en incertidumbre el cumplimiento de lo estipulado en la cláusula Décima Octava y por ende deficiencias en la documentación de la gestión del proyecto, actividad relevante que soporta una correcta continuidad en el monitoreo del entregables hasta la finalización del servicio, como también la claridad sobre las tareas asignadas en el mismo.

### Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

TRANSMILENIO S.A. con radicado de salida No TM. TMSA 2020-EE-11823 y enviado al Equipo Auditor mediante correo electrónico de fecha 15 de septiembre de 2020, la Entidad responde:

*“La cláusula décima octava del Convenio establece que “tanto los contenidos de este convenio, los documentos que lo integran, los entregables que surjan en ejecución del mismo, así como toda la información relacionada directamente con el objeto de este convenio (...) deberá mantenerse la reserva de la misma (...).”*

*Considerando lo anterior, los entregables no fueron radicados públicamente en la entidad. Sin embargo, las fechas de entrega y aprobación constan en los informes de supervisión y en las actas del Comité Técnico del convenio suscritas por los supervisores e integrantes del comité respectivamente. Estas actas e informes fueron entregadas al equipo auditor” (subrayado fuera del texto)*

La Entidad fundamentó su respuesta al cumplimiento de la cláusula contractual en la constancia de la información que reposa en las actas de Comité Técnico del Convenio y los informes de supervisión. El origen de la condición del literal no versa sobre estos documentos, sino sobre lo taxativo que indica la estipulación contractual, pues en su interpretación sistemática se infiere la finalidad de esta entrega y es la de conocer en qué momento del avance del proyecto y negocio jurídico se entienden los entregables y productos propiedad de TRANSMILENIO S.A.

Respecto a la reserva legal, de acuerdo con las facultades constitucionales del ejercicio del control fiscal, que busca la protección del patrimonio público y la transparencia de las operaciones relacionadas con el manejo de los recursos y bienes públicos y en cumplimiento a esta misionalidad ; se acude a la solicitud de la información de la gestión contractual, con el conocimiento del cuidado de reserva y

a fin de cumplir con las funciones encaminadas por el legislador.<sup>5</sup> y en específico por las desarrolladas en la presente auditoría.

Dado que, no se adjunta en la respuesta los documentos que indican “*no radicados públicamente por la entidad*”, para agotar la revisión dentro del ejercicio auditor y entender su cumplimiento de la cláusula del Convenio en la entrega formal y propiedad de los productos y entregables, posterior a la aprobación por medio de Actas , es decir, en el mes de julio y en el mes de noviembre de 2017; queda en incertidumbre dicha acción, razón por la cual se mantiene la condición y la causa del presente literal dentro del hallazgo.

- c. Deficiencias en registro documental en cuanto continuas inconsistencias transcritas de datos, en especial sobre información contenida en los informes de la FINANCIERA DESARROLLO NACIONAL y en Informes de Supervisión de TRANSMILENIO S.A., que llevan a apreciaciones de incongruencia.

- **En cuanto a Entregables:**

Con relación a la información contenida en los informes de la FDN y algunos de Supervisión, se encuentran en los informes de la FDN fechas trocadas en los siguientes entregables:

Plan de Trabajo: En los informes 6-7-9-10 y 11, indican que fue Aprobada mediante Acta de Seguimiento No 14 del 17 de julio de 2017 y la fecha real corresponde a 16 de Julio de 2017, solamente el informe 15 y 16 contienen esta fecha.

Plan de Contingencia: En los informes 7,9 y 11, indican que fue aprobado mediante Acta de Seguimiento No 15 del 30 de agosto de 2017; se corrobora que corresponde al 31 de Julio de 2017.

Debida diligencia: En los informes 9 y 11, indican que fue aprobado mediante Acta de Seguimiento No 16 del 01 de septiembre de 2017, posterior que se Aprobó mediante Acta de Seguimiento No 18 del 02 de octubre de 2017, se corrobora que el Acta No 16 tiene fecha del 24 de agosto de 2017 y el Acta No 18 del 25 de 2017

---

<sup>5</sup> **Sentencia C 951-14 M.P Martha Victoria Sáchica Méndez.** (...) Norma estatutaria estipula que la solicitud de información o documentos reservados debe provenir de autoridades (i) constitucional y legalmente competentes y para ello que (ii) debe tener conexidad con el ejercicio de las funciones de estas autoridades. En otras palabras, no es que la inoponibilidad de la reserva pueda invocarse por cualquier autoridad judicial, legislativa o administrativa para cualquier asunto y sin mayor motivación; por el contrario, el levantamiento de la reserva que implica la solicitud de tales funcionarios exige que se trate de cuestiones relacionadas con sus funciones, esto es, con las competencias que ostentan y que dicha información la requieren para su debido ejercicio. (...)

y nuevamente este entregables es aprobado mediante Acta No 21 del 15 de diciembre de 2017.

Propuesta de Solución: En informe 12, indica que fue aprobado mediante Acta de Seguimiento No 12 del 13 de diciembre de 2017; se corrobora que corresponde al 15/12/2017.

Algunos informes de supervisión replican las inconsistencias mencionadas, toda vez que estos extraen la información del Informe de Actividades de la FDN.

- **En cuanto a la Ejecución Presupuestal y los Rendimientos.**

Mediante oficio 2020-EE-09150 del 29 de Julio de 2020. TRANSMILENIO S.A., allega los informes emitidos por la FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO-FDN y los Informes de supervisión elaborados por TRANSMILENIO S.A. En el numeral 4 de los Informes de actividades emitidos por la FDN, titulado RECURSOS ADMINISTRATIVOS, 4.1 APORTES RECIBIDOS, se presenta un estado de cuenta que reporta los movimientos con corte a 19 día de un mes al 18 del siguiente mes.

En prueba de auditoria se trasladaron las cifras en su totalidad de cada reporte a un archivo Excel, realizando la operación matemática básica contable entre ingresos y egresos. En análisis se continuó solicitando en la Visita Administrativa No del 31 de agosto de 2020, donde se solicita: *2.3 ¿Cómo se presupuestó en detalle la ejecución de este proyecto? Allegar relación financiera del Convenio y 2.4 Aclarar el tratamiento de los rendimientos financieros generados.*, esta última reiterada con otra pregunta cuya respuesta en oficio 2020-EE-11232 del 03/09/2020.

Resultado del ejercicio de información se tiene:

1. Los informes números 8, 9, 12, 14,15 y 16; no reportan el saldo inicial al corte sobre el saldo anterior, por lo que no es claro como realizaron la operación del cálculo.
2. Los soportes allegados de Extractos Bancarios de la vigencia 2018 son legibles y leíbles del periodo 2018, y el balance del estado financiero entregado a la Contraloría no se encuentra organizado, contiene una serie de cuadros y dispersas operaciones, si bien algunas estas formuladas y permiten comparar con los soportes documentales, estas no representan la seriedad de una ejecución.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

TRANSMILENIO S.A. con radicado de salida No TM. TMSA 2020-EE-11823 y enviado al Equipo Auditor mediante correo electrónico de fecha 15 de septiembre de 2020, la Entidad responde:

***En cuanto a Entregables:***

*“(…) En efecto, por errores involuntarios de digitación, las fechas de algunas de las actas quedaron reportadas incorrectamente en los informes de supervisión. No obstante, es importante resaltar que estos errores no conllevaron impactos en la ejecución y seguimiento del Convenio*

*Así mismo, se aclara que la totalidad de las actas debidamente fechadas y aprobadas reposan en la carpeta del Convenio y fueron entregadas al equipo auditor. (…)”*

***En cuanto a la Ejecución Presupuestal y los Rendimientos.***

*(…) Para realizar el seguimiento de la ejecución presupuestal del convenio, tanto la FDN como TRANSMILENIO S.A. tenían como insumo principal los extractos bancarios de la cuenta mediante la cual se manejaban los recursos del convenio. En los informes mensuales, los supervisores reportaban el saldo inicial de la cuenta, los movimientos y el saldo final, teniendo en consideración la información reportada por la entidad bancaria en los correspondientes extractos.*

*Concretamente para los informes de supervisión y de la FDN 8, 9, 12, 14, 15 y 16 mencionados por la Contraloría, se compara en las siguientes tablas la información del saldo inicial reportado en cada informe y reportado en el extracto bancario, encontrando consistencia en las cifras (…)*

*En cuanto a los entregables, Es de mencionar que, el desarrollo de la observación no radica bajo la formulación de deficiencias respecto a *si está o no la firma y la fechas sobre las actas*, sino, en la incongruencia de la información entre las mismas de manera recurrente y que visto desde la aplicación del principio de coordinación mediante el Comité Técnico de Coordinación, se esperaría que bajo las funciones de éste, la incongruencia debería ser menor a la observada durante la revisión de la documentación, suma a ello se encuentran los informes de supervisión de TRANSMILENIO S.A., y los informes de la FDN, de los que se espera encontrar una mejor práctica <sup>6</sup>*

En efecto en la respuesta no se aportan argumentos que desvirtúen los errores aritméticos deficiencias en el registro documental, identificados de manera recurrente en los datos consignados en los Informes de la FDN y supervisión, que sirven como insumo para la toma de Decisiones y aprobaciones, en el Comité Técnico de Coordinación. Por lo anterior se mantiene el presente literal.

---

<sup>6</sup> De las buenas Prácticas de la Contratación Estatal con fundamento en el Artículo 4 de la ley 80 de 1993 y administración pública,

- d. No se evidencia soporte documental, sobre registros de sumas pagadas en el reporte de ejecución presupuestal y tampoco se comenta de ello en los informes como en las Actas de Comité de Coordinación donde se aprueba el gasto.

Se confronta estos valores reportados en los “*Informes de Actividades de la FDN*” y al hacer la operación matemática que adelante se explica, no guarda coherencia.

**Saldo de Cuenta a Corte de Mes** = *Saldo Inicial (+) Ingreso del Periodo (-) Total de Egresos en periodo*

**Saldo Inicial** = *Valor del Rendimiento (+) Rendimiento del periodo (ingreso)*

Al aplicar las fórmulas enunciadas en cada de los datos que indica el informe, el saldo de egreso, ni el saldo final coincide con los sustentados en los informes de la FDN, por lo que se decide realizar el siguiente ejercicio:

**Cuadro 2**  
**Consolidado Estados de Cuentas de los Informes de Actividades de la FDN**  
**Vigencia 2017**

INFORME			Rendimiento Periodo	Saldo Inicial	Egreso del Periodo	Saldo de la Cuenta
Desde	Hasta	No				
19/02/2017	18/03/2017	2	3.203.932,00	927.097.149,00	233.075,00	926.864.074,00
19/03/2017	18/04/2017	3	5.981.226,02	932.845.300,02	921.391,00	931.923.909,02
19/04/2017	18/05/2017	4	5.434.055,00	937.357.964,02	77.408.335,00	859.949.629,02
19/05/2017	18/06/2017	5	4.845.928,16	864.795.557,18	103.318.789,00	761.476.768,18
19/06/2017	18/07/2017	6	4.372.532,54	765.849.300,72	103.899.430,00	661.949.870,72
19/07/2017	18/08/2017	7	4.059.343,00	666.009.213,72	155.035.255,00	510.973.958,72
19/08/2017	18/09/2017	8	3.677.135,38	514.651.094,10	25.831.256,00	488.819.838,10
19/09/2017	18/10/2017	9	3.332.940,00	492.152.778,10	25.751.065,00	466.401.713,10
19/10/2017	18/11/2017	10	2.468.131,00	468.869.844,10	454.097.622,00	14.772.222,10
19/11/2017	18/12/2017	11	1.145.238,00	15.917.460,10	32.082.023,00	- 16.164.562,90
19/12/2017	18/01/2018	12	1.120.186,00	-15.044.376,90	361.957,00	- 15.406.333,90

**Fuente:** Informes de Actividades Financiera de Desarrollo Nacional números del 1 al 12. Respuestas Radicadas por Transmilenio S.A. 220-EE-09150 del 27/07/2020 y 2020-EE-11232 del 03/09/2020

**Elaboró:** Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Sector Movilidad

**Cuadro 3**

**Consolidado Estados de Cuentas de los Informes de Actividades de la FDN  
Vigencia 2017**

**Adición No 1. Aporte \$ 423.360.840**

INFORME			Rendimiento Periodo	Saldo Inicial	Egreso del Periodo	Saldo de la Cuenta
Desde	Hasta	No				
19/01/2017	18/02/2017	13	2.060.676,00	410.015.182,10	<b>448.267.426,00</b>	<b>- 38.252.243,90</b>
19/02/2017	18/03/2018	14	1.578.933,00	- 36.673.310,90	<b>50.941.835,00</b>	<b>- 87.615.145,90</b>
19/03/2018	18/04/2018	15	1.570.498,00	- 86.044.647,90	<b>25.688.929,00</b>	<b>- 111.733.576,90</b>
19/04/2018	18/05/2018	16	1.028.354,00	- 110.705.222,90	<b>289.654.432,00</b>	<b>- 400.359.654,90</b>

Fuente: Informes de Actividades Financiera de Desarrollo Nacional números del 1 al 12. Respuestas Radicadas por Transmilenio S.A. 220-EE-09150 del 27/07/2020 y 2020-EE-11232 del 03/09/2020

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

De la consolidación de los cuadros anteriores se puede observar como las cifras cambian ante la aplicación de la fórmula hasta llegar a conclusiones de un déficit fiscal, sin embargo, al consultar los extractos bancarios anexos a los informes de supervisión, las cifras relevantes de la columna egreso que afectan el ingreso no se reportan allí, como por ejemplo se observa en extracto a corte 31 de diciembre el saldo anterior termina con \$ 269.864.522,39., por lo que no se puede concluir una pérdida de recurso y en efecto un presunto daño patrimonial; sin embargo, la falta de claridad histórica del registro no es bien recibida por este órgano de control, pues al realizar el mismo ejercicio con los datos exactos de los informes emitidos por la FDN que no ofrece continuidad en la regla aritmética mencionada y al contraponer datos con los extractos bancarios, el valor tampoco coincide.

Ahora bien, por lo que se percibe el tratamiento de documentación sobre el seguimiento de la ejecución presupuestal estuvo en cabeza de la parte de apoyo del convenio y no del gestor misional, cuando la supervisión era conjunta, ya que, al revisar los informes de supervisión de TRANSMILENIO S.A.<sup>7</sup>, algunos de ellos muestran una extracción de la información dada por la Entidad de Apoyo, razón por la cual muchos de los registros de supervisión que tomaron como base al continuar el mismo error de digitación y/o cálculo, no esclarecen las dudas sobre la lectura. Lo anterior lleva a que se materialice una falta de verificación, control del contenido de los documentos de modo que permita con facilidad y claridad

<sup>7</sup> La Sala del contencioso como Sala de Consulta. Sección Tercera Sentencia del 23 de junio de 2010, exp 17.860. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiteró: “(...) Los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que, aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto, se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes (...)”

2. LOS CONVENIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL. AUGUSTO RAMÓN CHAVEZ MARTINEZ. 2.2.2 Principio de Coordinación o de colaboración. (...) 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.

identificar los hechos históricos que allí se certifican y no se perciban como mera formalidad, esto con ocasión a unas actividades programas y ejecutadas ya sea por el informe emitido por la Financiera o los de Supervisión de la entidad misional del Convenio.

En conexidad con los literales anteriores y producto de la revisión de los informes de la FDN, de Supervisión por TRANSMILENIO S.A., se reportan \$ 294. 868.707, identificados en el rubro “otros Retiros Gravados”, sin que se evidencio en el transcurso de la revisión documental la ejecución de este egreso asociado con el producto y/o entregables aprobados mediante comité y que involucre actividades macros establecidas en el Convenio (Subcontratación y Estudio Jurídico). Tan solo se conoce una nota sobre el valor el archivo Excel “*punto 2.3 Balance 390*”, aportado en el desarrollo de la Visita Administrativa No 1 del 31 de agosto de 2020, que expresa: “*Corresponden a las facturas 3180, 3207 y 3204 de DYO SOACHA y 7216, 7595 y 7596 de DELOITTE*”.

En el informe de Ejecución final por parte de la Financiera de Desarrollo con Balance se relaciona, “otros retiros gravados” por un valor de \$ 211.990.707, que, al relacionarlos con el cuadro de Balance final del mismo informe de los cálculos entregados en el archivo de Excel mencionado, no hacen parte de los Costos Profesionales y Gastos Administrativos, sin embargo, el valor en el total de egresos de los cálculos se tiene en cuenta por la FDN

Así mismo el acta de liquidación no es clara en el desglose de sus cuentas sobre el valor por ítem “*otros Retiros Gravados*”

A lo anterior, en la trazabilidad del reporte de Ejecución Presupuestal que hace el Informe de Actividades de la FDN, siempre se trae a colación el valor por este concepto, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4**  
**Reconocimiento de Egresos no soportados y descritos durante la ejecución del Convenio No 390-16**

Informes			Calificación del Egreso	Egreso Causado	Concepto Argumentado en Presupuesto
Desde	Hasta	No			
19/10/2017	18/11/2017	10	Otros Retiros Gravados	213.563.707,00	Corresponden a las facturas 3180, 3207 y 3204 de DYO SOACHA y 7216, 7595 y 7596 de DELOITTE
19/11/2017	18/12/2017	11	Otros Retiros Gravados	31.578.000,00	
		13		49.727,000	
<b>Total Otros Retiros Gravados</b>				<b>\$ 294. 868.707</b>	

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Fuente: Informes de Actividades Financiera de Desarrollo Nacional números del 1 al 12. Respuestas Radicadas por Transmilenio S.A. 220-EE-09150 del 27/07/2020 y 2020-EE-11232 del 03/09/2020  
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Sector Movilidad

Debido al reconocimiento de los ítems sin evidenciarse registro documental que sustente y constante el egreso que afecta el saldo final de la ejecución, lo que genera una disminución al patrimonio en efecto un presunto daño al erario público por la suma de \$ 294. 868.707 por presunta pérdida de recurso, al no justificar su erogación, pese haberse registrado y pasado por el Comité Técnico de Coordinación, sin que este tampoco dejara sustentado el egreso.

**Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

TRANSMILENIO S.A. con radicada salida No TM. TMSA 2020-EE-11823 y enviado al equipo auditor y mediante correo electrónico de fecha 15 de septiembre de 2020, la Entidad responde:

*“De entrada, es de aclarar que la suma de \$245.191.434 no es precisa por cuanto el valor reportado por el equipo auditor en \$49.727, realmente asciende a la suma de \$49.727.000. En consecuencia, haremos siempre referencia a la suma de \$294.868.707, resultante de sumar los conceptos especificados en el siguiente cuadro con sus correspondientes destinaciones:*

EGRESO	DESTINACIÓN
\$213.563.707	\$211.990.707 reintegrados más costo financieros y rendimientos. Usados para pagar al contratista (D&O)
	\$1.573.000 reteica facturas 3191 y 3192 del contratista (D&O)
\$31.578.000	Retefuente y reteiva facturas 3191 y 3192 del contratista (D&O)
\$49.727.000	Retefuente, reteica y reteiva facturas 3241 y 3243 del contratista (D&O)

A continuación, nos permitimos explicar detalladamente cada uno de estos egresos:

1. Egreso por \$213.563.707

Este monto se compone de dos sumas:

a) La primera por \$211.990.707, obedeció a un pago que se hizo el 16/11/2017 a los proveedores “Durán & Osorio y Deloitte” del contrato No. 064/2016 correspondiente al proyecto “Transmilenio Soacha”, desde la cuenta de ahorros Bancolombia del convenio 390-16. Se adjunta como soporte, la solicitud formal de aclaración 02/10 presentada por TRANSMILENIO S.A. con radicado FDN-No. 20187130043282 del 24/09/2018 (Anexo 1 – 3.2.1.E), y la respuesta dada por la FDN con radicado FDN-No. 20183100020931 del 02/10/2018 (Anexo 2 – 3.2.1.E).

La situación se generó a causa de un error involuntario por parte de la FDN, al momento de digitar el número de la cuenta en la herramienta SAP que utiliza la FDN para gestionar y aprobar los pagos. Dicha situación fue evidenciada oportunamente, y se tomaron las medidas correspondientes para corregirla y evitar que se afectara la ejecución del convenio 390 de 2016. Las acciones adelantadas fueron las siguientes:

- La FDN procedió a reintegrar la suma de \$212.891.066, incluyendo los gastos bancarios que se generaron por el pago, a la cuenta del convenio 390 de 2016 el día 02/02/2018 (ver extracto feb-2018 adjunto (Anexo 3-3.2.1. E)).
- Se efectuó el reembolso por la suma de \$1.973.351 a la cuenta del convenio 390 de 2016 el día 04 de febrero de 2019 (ver extracto feb-2019 adjunto (Anexo 5 – 3.2.1.E)), por concepto de los rendimientos financieros causados. Se adjunta a la presente el memorando interno FDN-No. 2019310002231 del 24/01/2019 (Anexo 4 – 3.2.1.E) en

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

donde la FDN tramita la devolución de rendimientos financieros que se dejaron de generar en la cuenta del convenio 390 de 2016, a causa de este pago. Procedimiento que fue informado a TRANSMILENIO S.A. por la FDN mediante email del 05/02/2019 (Anexo 6 – 3.2.1.E).

b) La segunda suma de \$1.573.000, correspondió a un pago de impuestos del 17 de noviembre de 2017, relacionado con la “Reteica” de las facturas No. 3191 y No. 3192 de Durán & Osorio.

Como evidencia, adjuntos a la presente se envían los desprendibles de pago y las facturas No. 3191 y No. 3192 (Anexo 7 – 3.2.1.E), el acta de liquidación con Durán & Osorio y el extracto bancario de noviembre 2017 (Anexo 8 – 3.2.1.E y 9 - 3.2.1.E Respectivamente).

(...)

Este egreso por \$31.578.000 del 22 de noviembre de 2017, corresponde a la “Retefuente” y “Reteiva” de las facturas No. 3191 y No. 3192 de Durán & Osorio (Anexo 7 – 3.2.1.E).

Para corroborar lo anterior, adjunto se envían los desprendibles de pago y las facturas No. 3191 y No. 3192 (Anexo 7), el acta de liquidación con Durán & Osorio y el extracto bancario de noviembre 2017 (Anexo 8 – 3.2.1.E y 9- 3.2.1.E Respectivamente).

Para mejor entendimiento a continuación se presenta una tabla con los cálculos respectivos:

Es importante aclarar que, en el informe de actividades No. 11 de la FDN se reportó este egreso como “Otros retiros gravados”, pues a la fecha de emisión del informe el extracto bancario no permitía vislumbrar exactamente a qué correspondía ese egreso. Esto se corroboró posteriormente al confrontarlo con la información que arroja la plataforma tecnológica (SAP) de la FDN. De esta manera, se procedió a reclasificarlo en el rubro Pago Contratación Derivada, rubro en el cual se incluyeron los pagos al contratista Durán & Osorio, tal y como se ilustra en la siguiente tabla que muestra el balance definitivo (extraída del informe final del convenio 390-2016 (Anexo 10 -3.2.1.E)).

3. Egreso por \$49.727.000

En el informe mensual No. 13 de la FDN, correspondiente al periodo 19/01/2018 a 18/02/2018, aparece reportado un movimiento por \$49.727.000 bajo el rubro de “otros retiros gravados”. Dicho monto corresponde a:

- La suma de \$ 2.360.000,00 del 19/01/2018 que corresponde a pago “Reteica” facturas No. 3242 y No. 3243 de Durán & Osorio.
- La suma de \$47.367.000,00 del 23/01/2018 que corresponde a pago de “Retefuente” y “Reteiva” facturas 3242 y 3243 de Durán & Osorio.

Para corroborar lo anterior, adjunto se adjuntan los desprendibles de pago y las facturas 3242 y 3243 (Anexo 11 – 3.2.1.E y 12 – 3.2.1.E respectivamente), el acta de liquidación del contrato de la FDN con Durán & Osorio (Anexo 8 – 3.2.1. E) y el extracto bancario de enero 2018. (Anexo 13 – 3.2.1.E) (...)

Debemos en primer lugar precisar que, en la tabla 8 de la observación 3.2.1 el auditor relaciona la cifra de \$49.727 del informe 13, pero, en realidad, la cifra corresponde a \$49.727.000.

En segundo lugar, al igual que en el punto anterior, se reportó este egreso como “Otros retiros gravados”, pues a la fecha de emisión del informe el extracto bancario no permitía vislumbrar exactamente a qué correspondía ese egreso, esto se corroboró posteriormente al confrontarlo con la información que arroja la plataforma tecnológica (SAP) de la FDN. Finalmente, este egreso se reclasificó con el rubro Pago Contratación Derivada, rubro en el cual se incluyeron los pagos al contratista Durán & Osorio, tal y como se ilustra en la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

siguiente tabla que muestra el balance definitivo (extraída del informe final del convenio 390-2016 (Anexo 10 – 3.2.1.E)).

Cuenta Ahorros BANCOLOMBIA No. 178-700825-25  
Movimientos 01 de marzo de 2017 a 06 de febrero 2019

Saldo inicial al 01 de marzo de 2017		\$	-
<b>INGRESOS EN PERIODO</b>			
Aportes Transmilenio <sup>(1)</sup>	\$	1.347.254.057	
Otras consignaciones por ajuste	\$	212.891.066	
Rendimientos generados cuenta ahorros	\$	47.088.632	
Rendimientos incorporados por ajuste	\$	1.973.351	
<b>TOTAL INGRESOS</b>		<b>\$</b>	<b>1.609.207.106</b>
<b>EGRESOS EN PERIODO</b>			
Pago contratación derivada	\$	975.799.997	
Equipo profesionales y gastos administrativos FDN	\$	327.238.184	
Otros retiros gravados por ajuste	\$	211.990.707	
Devolución de rendimientos previos a TMSA <sup>(2)</sup>	\$	42.765.439	
Reintegro de remanentes (excedentes + últimos rendimientos) a TMSA <sup>(3)</sup>	\$	34.734.624	
GMF 4x1000 de movimientos	\$	6.398.059	
Retención en la fuente sobre rendimientos	\$	3.287.017	
Gastos bancarios	\$	5.878.271	
IVA sobre gastos bancarios	\$	1.114.808	
<b>TOTAL EGRESOS</b>		<b>\$</b>	<b>1.609.207.105</b>
Saldo en cuenta al 06 de febrero de 2019		\$	-

Finalmente, en el Anexo 0-3.2.1. E, hoja “Fórmula FA VF” construido a partir de los extractos bancarios y de los informes de supervisión, demostramos claramente que la totalidad de los recursos en cuestión fueron destinados al pago del contratista D&O. De no haber sido así, no habría sido posible dar cumplimiento, a las obligaciones contractuales de la FDN con el mismo. Así mismo, se adjunta la presentación realizada al equipo auditor en reunión del 14 de septiembre de 2020 (anexo 14 – 3.2.1.E) en la que se resume la argumentación expuesta.

En conclusión, como queda demostrado documentalmente, con la información expuesta, los recursos del convenio 390 de 2016 fueron administrados y utilizados, de manera debida y diligente, para el cumplimiento de su objeto.

Las anteriores respuestas demuestran claramente que los egresos objeto de la observación 3.2.1 se encuentran debidamente sustentados, documentados y justificados; además, están reflejados fielmente en el balance del informe final del convenio 390-2016 (Anexo 10 – 3.2.1.E), el cual sirvió como base del Acta de liquidación del convenio, y cuyos remanentes fueron reintegrados a TRANSMILENIO S.A. el 7 de febrero de 2019.

Los egresos por \$294.868.707 (y no por \$245.191.434) objeto de la observación formulada por el equipo auditor, claramente, conforme queda demostrado en los párrafos anteriores de nuestra respuesta con los soportes documentales correspondientes, no fueron causa de atrasos en el proyecto, ni constituyeron detrimento del patrimonio público, ni configuraron apropiación por funcionarios públicos o terceros, ni fueron destinados para fines diferentes a los estipulados en el convenio 390 de 2016, ni tampoco significan comportamiento alguno que pueda ser considerado contra la administración pública (...)

De conformidad con la decisión tomada en el Acta No Comité Técnico para la Validez de la Observación No 32 del 22 y 23 de septiembre de 2020<sup>8</sup>, se retira la presunta incidencia fiscal y penal del literal d), quedando la presunta incidencia disciplinaria en la misma. De otra parte, teniendo en cuenta el estudio desarrollado por el Equipo Auditor y ante los plazos perentorios y definitivos que caracteriza la

<sup>8</sup> Acta de Comité Técnico para validez de la observación Acta No 32. Objeto Análisis de la respuesta informe preliminar a las observaciones con presunta incidencia penal y fiscal de la Auditoría de Desempeño ante TRANSMILENIO S.A. Código de Auditoría No 111, suscrita el 22 y 23 de septiembre de 2020. Actividad 18. Procedimiento para Adelantar Auditoría de Desempeño versión 8. Resolución 026 de 2019.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presente auditoria de desempeño, se solicita a esta sectorial para que en la próxima Auditoria de Regularidad se incluya el seguimiento y revisión de este convenio en particular.

Teniendo en cuenta las irregularidades y debilidades encontradas de forma recurrente sobre el control y supervisión de la ejecución del Convenio 390-16, aplicado en la gestión administrativa y financiera del proyecto mencionadas en los literales a), b), c), y d), presuntamente transgrede el Artículo 2 de la ley 87 de 1993, los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

Respecto al literal c), todas las anteriores y presuntamente el incumplimiento de la cláusula Décima Octava- Uso Confidencialidad De La Información.

Por lo anterior se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presuntas irregularidades en algunas actuaciones de carácter contractual en el Convenio No 390-16, impactando su ejecución en términos de eficacia, eficiencia para la optimización de los recursos públicos.

El presunto hallazgo se trasladará a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe incluirse en el plan de mejoramiento que presente la Entidad.

### 3.3 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 391-16

#### Ficha Técnica

Objeto	<i>Aunar esfuerzos para realizar el estudio integral del fenómeno de la evasión (técnico, operacional, normativo, contractual y financiero) en el sistema de transporte público masivo urbano, que incluya la evaluación de tecnologías disponibles en el mercado, que se puedan adaptar a la infraestructura de las estaciones y buses para evitar la evasión; la realización de pruebas piloto que permita determinar las especificaciones y parámetros que requieren los equipos, buses e infraestructura; la estructuración técnica, financiera y legal de los contratos o concesiones de instalación, operación y mantenimiento de los equipos e infraestructura, y <b>acompañamiento en el proceso licitatorio hasta su adjudicación.</b></i>
Contratista	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL
Valor	\$997.185.176
Plazo	20 meses
Fecha de suscripción	30 de diciembre de 2016
Fecha de inicio	19 de enero de 2017
Fecha suspensión no. 1	24 de mayo de 2018 al 24 de octubre de 2018
Fecha de terminación inicial	19 de septiembre de 2018

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Fecha de liquidación	30 de diciembre de 2019
Fecha de terminación con suspensión	19 de febrero de 2019

Fuente: Expediente SECOP

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

3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto TRANSMILENIO S.A., utiliza la suscripción de un convenio interadministrativo a través de contratación directa con la FDN, para no adelantar presuntamente un proceso de concurso de méritos necesario para la escogencia de una consultoría para combatir el fenómeno de la evasión en el sistema y por deficiencias en la planeación.

TRANSMILENIO S.A. es el ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Publico de Bogotá D.C. - SITP, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 319 de 2006, Decreto 486 de 2006 y el Decreto 309 de 2009, y 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.

TRANSMILENIO S.A, suscribió con la Financiera de Desarrollo Nacional - 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 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”.*

Derivado de este, se firmó el Convenio Interadministrativo 391-16 con el objeto de: *“Aunar esfuerzos para realizar el estudio integral del fenómeno de la evasión (técnico, operacional, normativo, contractual y financiero) en el sistema de transporte público masivo urbano, que incluya la evaluación de tecnologías disponibles en el mercado, que se puedan adaptar a la infraestructura de las estaciones y buses para evitar la evasión; la realización de pruebas piloto que permita determinar las especificaciones y parámetros que requieren los equipos, buses e infraestructura; la estructuración técnica, financiera y legal de los contratos o concesiones de instalación, operación y mantenimiento de los equipos e infraestructura, y acompañamiento en el proceso licitatorio hasta su adjudicación”.*

No es de recibo de este ente de control, las razones por las cuales se firma un Convenio marco para suscribir este y otros 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>9</sup>, quiere ello decir, que tiene como responsabilidad la prestación del servicio y debe entonces adelantar los respectivos procesos de selección, suscribir los contratos (entre otros las consultorías), en desarrollo y cumplimiento de las funciones para las cuales fue creada.<sup>10</sup>

Se evidenció en el alcance del objeto del convenio marco 369 de 2016, consagrado en la Cláusula 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>11</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>12</sup>**

---

<sup>9</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>10</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>11</sup> *Ibidem* ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO

<sup>12</sup> *Ibidem* ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**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 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 se infiere que no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial.

En 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>13</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,*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Exp. 1998-01471.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*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 1993’.*

*(...)*

*“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, 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>14</sup>*

En este mismo sentido, 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.

De igual manera, llama la atención la justificación de la contratación directa e invitación únicamente a la Financiera, ya que esta refiere a la experiencia e idoneidad del contratista, a su experticia en este tipo de proyectos. Para los convenios interadministrativos, no se trata de la contratación para la prestación de un bien o servicio, sino del acuerdo de colaboración para cumplir los fines estatales entre dos entidades, en el caso del convenio 391-16, no se evidencia soporte alguno que permita establecer, no solo cuales fueron los estudios económicos, financieros y de mercado en virtud de los cuales se estableció el parámetro objetivo del resultado o éxito efectivamente logrado con el objeto contratado, para el patrimonio público, o el interés general.

TRANSMILENIO S.A., presuntamente terceriza el cumplimiento de una de las funciones propias la entidad celebrando un convenio para que la FDN realice la contratación de una consultoría, que cumpla con la estructuración del proceso licitatorio, quedando en evidencia esta actividad en la minuta del convenio y en todas las actas de seguimiento e informes de supervisión aportados por el sujeto de control Fiscal al equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, a pesar de que en el objeto del contrato no se evidencia la posibilidad de tercerizar.

En el documento *“Estudio técnico y Económico”* se encontró que es la FDN quien que efectúa el cálculo del presupuesto oficial, dejando el numeral 4 de dicho documento *“Análisis de mercado”* sin información aduciendo que se encuentran ante un convenio interadministrativo y que *“(...) Teniendo en cuenta que es una contratación directa, no aplica el estudio de mercado, no obstante el precio del Convenio Interadministrativo pretendido, se sustenta*

---

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

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

en la información que suministra el potencial contratista”. Dejando a la FDN la potestad de establecer el presupuesto.

En la ejecución del contrato se muestra que es la FDN quien genera un Concurso de Méritos para desarrollar el objeto contractual del convenio, siendo TRANSCONSULT sucursal Colombia, la empresa a la que le fuera adjudicado el contrato y quien ejecutara y presentara todos los resultados e informes que se obtuvieron en el mismo, es decir, se presenta la tercerización de las funciones propias de TRANSMILENIO, al trasladar a la FDN la función de seleccionar la consultoría.

Cuando la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, contrató a TRANSCONSULT Sucursal Colombia, quien desarrolló por intermedio de esta, el objeto contractual, sin que de esta consultoría se derive ningún vínculo directo con el Distrito Capital que amerite responsabilidad, no se evidencia soporte que determine cuál va a ser el ahorro del Distrito en el establecimiento del Convenio.

Adicionalmente, se estableció en la ejecución de la auditoria que sí se requería un consultor que apoyará las tareas de la entidad, sin embargo, a pesar de tener la competencia para adelantar este proceso por contratación directa, TRANSMILENIO 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, obviando principios contractuales tan relevantes como la transparencia, selección objetiva y fundamentalmente el principio de legalidad en las actuaciones administrativas.

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.

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.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Transmilenio S.A., en la respuesta al informe preliminar de Auditoría de Desempeño Código 111 con oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, para el presunto daño establecido inicialmente, adjunta las hojas de vida del equipo de la FDN, e indica algunas actividades y resultados de dicho equipo; sin embargo, no es posible establecer con exactitud qué productos fueron desarrollados por ellos.

Respecto a la forma en la que se estableció el convenio, si bien es cierto el Convenio Marco estableció unas reglas de juego específicas, TRANSMILENIO S.A. aclara en la respuesta que *“(...) no pueden extenderse las cláusulas del convenio marco al Convenio 391 de 2016, porque son negocios jurídicos diferentes y autónomos con cláusulas propias, con objetivos comunes, pero con notables diferencias, por lo que solo sería admisible aplicar la cláusula del Convenio Marco (...) en caso de que en el Convenio 391 de 2016, guardará silencio al respecto”*, por lo cual se aceptan estos argumentos del sujeto de control.

Por lo anterior, se acepta parcialmente la respuesta, se desvirtúan las incidencias fiscal y penal y se confirma como Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente Transmilenio S.A.

3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento por parte de TRANSMILENIO S.A. y de la Financiera de Desarrollo Nacional de los cronogramas establecidos, dejando de ejecutar las etapas IV y V del Convenio 391-16.

TRANSMILENIO S.A., suscribió con la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN el Convenio Interadministrativo 391-16 cuyo objeto era *“Aunar esfuerzos para realizar el estudio integral del fenómeno de la evasión (técnico, operacional, normativo, contractual y financiero) en el sistema de transporte público masivo urbano, que incluya la evaluación de tecnologías disponibles en el mercado, que se puedan adaptar a la infraestructura de las estaciones y buses para evitar la evasión; la realización de pruebas piloto que permita determinar las especificaciones y parámetros que requieren los equipos, buses e infraestructura; la estructuración técnica, financiera y legal de los contratos o concesiones de instalación, operación y mantenimiento de los equipos e infraestructura, y acompañamiento en el proceso licitatorio hasta su adjudicación”*.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

En la Cláusula Segunda se especifican las actividades a realizar y el plazo de ejecución del convenio de la siguiente manera:

*“El plazo de ejecución del Convenio es de VEINTE (20) MESES contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: El plazo aquí descrito se discriminará en las siguientes actividades:*

ETAPA	ACTIVIDAD	PLAZO
I	Subcontratación equipo	2 meses
II	Estudios estratégicos	2 meses
III	Estructuración y elaboración de pruebas	6 meses
IV	Estructuración integral	4 meses
V	Licitación y adjudicación	6 meses

(...)”

Al solicitar información sobre el cumplimiento de las actividades a desarrollar, TRANSMILENIO en oficio 2020-EE-09010 de fecha julio 27 de 2020, informa que “(...) no era posible ejecutar y cumplir con las etapas IV Estructuración Integral y V Licitación y adjudicación del convenio (...) luego de un análisis de las dos partes y ante la finalización del término de ejecución del convenio, se acordó su liquidación por mutuo acuerdo”. En el oficio 2020-EE-10417 de fecha agosto 24 de 2020 informaron adicionalmente que “(...) sin poder desarrollar las pruebas piloto que permitieran definir estándares técnicos a nivel de puertas y barreras de control de acceso a portales, estaciones y buses del sistema, era imposible proseguir con las etapas IV y V del convenio”

Sin embargo, en el acta de Comité Técnico No. 33 de fecha 04 de febrero de 2019 informan que ya están en el proceso de licitación para la provisión de puertas para el piloto del componente 1 que estaba previsto terminar el 17 de abril de 2019, por lo cual no se explica porque el convenio no acompañe este proceso y quien realizó la estructuración técnica, legal y financiera de este proceso licitatorio. Por lo que se le solicitó a la entidad informar, pero no se obtuvo respuesta sobre este tema, más allá de informar que no se pudo adicionar el contrato en su momento y por esta razón no se realizaron las actividades.

En el informe final del convenio se encuentra la ejecución real de las etapas del convenio de la siguiente manera:

**Cuadro 10**  
**Etapas ejecutadas con duración Real del convenio 291-16**

Etapas Convenio 391-16	Avance real	Avance programado	Duración Real	Finalización esperada
1. Subcontratación	100%	100%	6 meses	Julio 2017
2. Estudios Estratégicos	100%	100%	5 meses	Diciembre 2017

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

3. Estructuración y elaboración de Pruebas	53%	100%	9 meses	Septiembre 2017 (febrero 2019 teniendo en cuenta suspensión)
--	-----	------	---------	---

Fuente: Informe Final Convenio 391-19

Como se observa, se presupuestó ejecutar las tres primeras etapas del convenio en 10 meses, pero la ejecución real de esas etapas fue de 20 meses, tiempo total acordado para este y aun así no se realizaron las etapas IV y V, sin embargo, TRANSMILENIO si estaba desarrollando estas actividades con otro contratista, por lo que los productos obtenidos en este no se utilizaron de manera adecuada y no se lograron concluir.

No es de recibo del ente de control que se deje de ejecutar parte del objeto del convenio y ocupar todo el plazo de éste sin problema, evidenciando el no cumplimiento de las actividades en el plazo establecido en el cronograma aprobado e incumpliendo la obligación de diseñar y acompañar el proceso de selección de la adquisición de infraestructura la cual se llevó a cabo con el contrato No. 755 de 2019 por valor de \$251.075.004, para la *“Adquisición de puertas automáticas deslizantes de dos y cuatro hojas y/o equipos complementarios para la implementación de pruebas piloto en una estación del Sistema TransMilenio para hacer frente al fenómeno de la evasión, con el fin de establecer estándares a ser implementados, para combatir este fenómeno”*.

Por lo anterior se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Transmilenio S.A., en la respuesta al informe preliminar de Auditoría de Desempeño Código 111 con oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, informa que *“plazo de las etapas del convenio podía tener variaciones de acuerdo al desarrollo y a la dinámica de cada una de las etapas”*, sin embargo, si bien es cierto que la cláusula les permite que los tiempos del cronograma sean flexibles, también lo es que la adición necesaria para la ejecución de las etapas 4 y 5 era de trescientos noventa y un millones dieciséis mil noventa y ocho pesos (COP\$391.016.098), valor que estaba dentro de los presupuestos legales.

Además, el Contrato 755-19 era de conocimiento de TRANSMILENIO S.A. en el mes de diciembre de 2018 y enero de 2019, tal y como se evidencia en las actas de Comité Técnico de Coordinación. Dicho contrato, ejecutó las actividades pendientes del convenio, por lo que se demuestra que el sujeto de control sí tenía los recursos para realizar esta actividad. Es por esta razón que no se acepta que TMSA en la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

respuesta indique que este contrato fue posterior, ya que claramente no fue así. Demostrando con esto una clara falta de planeación en la entidad.

Por lo anterior se confirma como Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente Transmilenio S.A.

### 3.4 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 483-17

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad, PAD 2020 código 111 que se adelanta a TRANSMILENIO S.A., y de acuerdo a la muestra de contratación contenida en el Plan de Trabajo, en donde se incluyó el seguimiento al contrato interadministrativo No 483-2017, conforme al programa de auditoria del Plan de Trabajo, teniendo en cuenta que el contrato se evaluó inicialmente en la auditoria de Regularidad PAD 2019 código 64, ahora una vez terminado anticipadamente y liquidado, se procedió a realizar la evaluación de seguimiento con la información aportada por la entidad mediante oficio 2020-EE-09148 de 29 de julio de 2020, Oficio 2020-EE-10413 de 24 de agosto de 2020, oficio 2020-EE-10608 de 27 de agosto de 2020 y de la plataforma del SECOP I, además se cuenta con información enviada a través de correos electrónicos teniendo en cuenta las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio establecidas por el Gobierno Nacional. Con base en lo anterior y una vez realizadas las respectivas pruebas de auditoria se puede establecer lo siguiente:

#### Ficha Técnica

Proceso de selección	Directa
Numero proceso	TMSA-CD-491-2017
Tipo de contrato	Interadministrativo
Fecha suscripción	3 octubre de 2017
Objeto:	<i>Realizar una consultoría para la revisión, evaluación y validación técnica administrativa social predial ambiental jurídica financiera económica y de riesgos de la propuesta en etapa de factibilidad de la asociación público-privada de iniciativa privada para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los Complejos de Integración Modal calle 80 - CIM 80 y de la Autopista Norte - CIM Norte, para la generación de análisis integral y del concepto sobre la aprobación de dicha propuesta</i>
Contratista	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL SA
Fecha de inicio	23 octubre de 2017
Plazo	9 meses
Fecha de terminación inicial	22 julio de 2018
Valor inicial	\$ 1.187.263.000
Modificadorio 1	19 julio de 2018
• Prorroga	19 días
Nueva fecha terminación	10 agosto 2018

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Modificadorio 2	10 agosto de 2018
• Prorroga	2 meses
Nueva fecha terminación	10 octubre de 2018
Suspensión	5 octubre de 2018
• Plazo	Indefinida (Hasta que el ministerio de Transporte expida la normativa necesaria para continuar con la validación de la APP)
Reinicio	12 julio de 2019
Fecha liquidación	30 septiembre de 2019

Fuente: Contrato interadministrativo 483-2017 Transmilenio SA  
Elaboró: Contraloría de Bogotá, D.C. – Dirección Sector Movilidad

TRANSMILENIO S.A. a través del proceso TMSA-CD-491-2017 adjudica de manera directa el contrato interadministrativo 483 de 2017, con la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL SA con el fin de realizar una consultoría para la revisión, evaluación y validación técnica administrativa social predial ambiental jurídica financiera económica y de riesgos de la propuesta en etapa de factibilidad de la asociación público privada de iniciativa privada para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los Complejos de Integración Modal calle 80 - CIM 80 y de la Autopista Norte - CIM Norte, la generación de análisis integral y del concepto sobre la aprobación de dicha propuesta, con un valor inicial de \$1.187.263.000, y un plazo inicial de 9 meses.

El contrato durante su ejecución presentó dos (2) modificaciones para prorrogar el plazo de ejecución en dos (2) meses y 19 diecinueve días, posteriormente TRANSMILENIO S.A. suscribe la suspensión del contrato, para nueve (9) meses después determinar la terminación anticipada del contrato y proceder a la respectiva liquidación contractual el 30 de septiembre de 2019.

3.4.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria teniendo en cuenta que TMSA no realiza informe de supervisión del contrato interadministrativo 483-17 para el periodo comprendido entre el 23 de febrero de 2018 y el 14 de abril de 2018, situación que no permite evidenciar el control y seguimiento a que está obligado la entidad durante la ejecución del contrato.

Conforme a lo establecido en el MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA con el código M-SJ-002 de noviembre 24 de 2014, en el sentido de precisar que la supervisión consistirá en un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato, y que conforme al numeral **11. FINALIDADES DE LA INTERVENTORÍA Y/O LA SUPERVISIÓN** que establece entre otras obligaciones la obligación del supervisor de mantener informado a Transmilenio SA respecto a la ejecución del contrato, así:

*“Son finalidades de la interventoría y/o supervisión:*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- *Informar a TRANSMILENIO S.A., sobre el avance, problemas y soluciones presentados en la ejecución del contrato, a través de informes semanales, mensuales o especiales a solicitud de TRANSMILENIO S.A., de conformidad con lo indicado en el contrato.”*

TRANSMILENIO S.A. informa que la supervisión estuvo a cargo de la oficina asesora de comunicación a través de dos supervisores por cambio de jefe de la oficina y de la Subgerente Jurídica.

Al observar los informes de supervisión remitidos por la entidad mediante oficio 2020-EE-09148 de 29 de julio de 2020, se observa que, si bien es cierto, se realizaron 6 informes de supervisión durante la ejecución del contrato, en donde se encuentra cuatro (4) informes presentados mensualmente y los últimos 2 informes trimestrales; no se encuentra reporte alguno para el periodo comprendido entre el 23 de febrero y 14 de abril de 2018, donde el contrato se encontraba en ejecución.

Es necesario precisar que el cambio de supervisor de la oficina asesora de comunicación se dio en este periodo, cuando con la Resolución 139 de 2018 se acepta su renuncia como jefe de la oficina asesora de comunicación del supervisor adelantó sus labores a partir del 20 de marzo de 2018, y la posesión del nuevo jefe de la oficina asesora de comunicación se suscribe el 3 de abril de 2020.

Al ser consultado, TRANSMILENIO S.A. al respecto manifiesta mediante oficio 2020-EE-10413 de 24 de agosto de 2020, que de acuerdo con el contrato en su CLÁUSULA SÉPTIMA–SUPERVISIÓN “..., no existe obligación de presentar informes mensuales.”

Entonces, no se cuenta con un informe de supervisión para un periodo de alrededor de dos (2) meses, donde no se evidencia el control y seguimiento por parte de la entidad a la ejecución del contrato, especialmente con temas<sup>15</sup> relacionados con la validación por parte de Transmilenio SA de temas que requieren solución, como el sistema SIRCI, operación intermunicipal, integración de sistemas, responsabilidad operación y niveles de servicios entre otros, además de la expedición del decreto y reglamentación por parte del Ministerio de Transporte para efectuar el cobro de tarifas al hacer uso de los Complejos de Integración Modal, actividad que posteriormente originó la suspensión del contrato, terminación anticipada y liquidación del contrato.

Si bien es cierto, no existe obligación contractual, el manual de interventoría y supervisión precisa la obligación de informar a la entidad del avance del contrato, en donde alrededor de dos (2) meses no se tiene información del cumplimiento de

---

<sup>15</sup> Informe supervisión No 4 - ACTIVIDADES

las obligaciones contraídas por el contratista, evidenciándose deficiencias en el control y seguimiento de las responsabilidades, funciones y autoridad para adelantar la supervisión de los contratos regidos por el estatuto general de la contratación pública en TRANSMILENIO S.A.

Entonces el incumplimiento total o parcial de las obligaciones de supervisión, como la función principal de velar de manera permanente la correcta ejecución del contrato, a través del correspondiente seguimiento y control, contraviene la actividad propia de verificar el idóneo y estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales, generando riesgos no previstos que pueden afectar la gestión contractual de la entidad.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez analizada la respuesta del informe preliminar allegado por la Entidad, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, es necesario reiterar lo establecido en el manual de interventoría y supervisión, que establece la obligación de colaborar, controlar, exigir y verificar la ejecución y avance del contrato, en donde si bien es cierto no se exige para los informes una periodicidad mensual, no se observan ninguna gestión del supervisor por alrededor de 50 días, conforme a los informes de supervisión presentados, situación que no permite evidenciar la correcta vigilancia del objeto contratado.

Tampoco en la respuesta al informe preliminar se adjuntan soportes del cumplimiento de las obligaciones a cargo del supervisor, producto del control y seguimiento de las responsabilidades, funciones y autoridad para adelantar la supervisión de los contratos a cargo para el periodo observado

De acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por Transmilenio SA no desvirtúan la observación, por lo tanto, se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá formular las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse por parte de TRANSMILENIO S.A.

3.4.2. Hallazgo administrativo debido a la falta de control en los pagos realizados al contratista donde en la orden de pago 5655 de diciembre 26 de 2017 se realizan descuentos por concepto de retenciones y deducciones por estampillas, cuando TRANSMILENIO S.A. advierte que este tipo de deducciones no aplican para los contratos interadministrativos.

TRANSMILENIO S.A. durante la ejecución del contrato realizó dos pagos al contratista FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL SA por valor de \$474.905.200, correspondiente al 40% del valor del contrato a través de las órdenes de pago 5655 de 26 de diciembre de 2017 y 8582 de 5 de diciembre de 2018, en donde se evidencia diferente aplicabilidad de la normatividad para retenciones y deducciones aplicable al momento de los pagos.

**Cuadro 11**  
**Pagos realizados contrato 483-2017**

No.	Orden de pago					Cuenta de cobro					
	No.	Fecha	Valor bruto	Deducciones	Valor pagado	No.	Fecha	Concepto	Valor directo	IVA 19%	Valor total
1	5655	26-dic-17	\$118.726.300	\$5.092.261	\$113.634.039	193-17	20-dic-17	Primer pago 10%	\$99.770.000	\$18.956.300	\$118.726.300
2	8582	06-dic-18	\$356.178.900	\$0	\$356.178.900	246-18	13-nov-18	Segundo pago 30%	\$299.310.000	\$56.868.900	\$356.178.900
			<b>474.905.200</b>	<b>5.092.261</b>	<b>469.812.939</b>				<b>\$399.080.000</b>	<b>\$75.825.200</b>	<b>\$474.905.200</b>

Fuente: Ordenes de pago contrato 483-2017

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

Consultada la entidad respecto a la diferencia para la aplicación de normatividad en los pagos realizados, mediante oficio 2020-EE-10608 de 27 de agosto de 2020, se precisa que “... se había determinado que para los pagos derivados de la ejecución del Contrato Interadministrativo 483 de 2017 no se configuran todos los elementos de la obligación tributaria para practicar la deducción de estampillas del asunto.”, y respecto a la retención por ICA manifiesta que “... para este pago se aportaron documentos como el certificado de la Superintendencia Financiera (adjunto), y el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio (adjunto) y el Registro Único Tributario (adjunto) donde se evidenciaron las responsabilidades tributarias y el tipo de sociedad, los cuales llevaron a concluir que sobre el pago que se estaba realizando no estaba sujeto de ICA ...” (Subrayado fuera de texto)

Sin embargo, el pago realizado en diciembre de 2017 mediante la orden de pago 5655 por valor de \$113.634.039 se aplicaron deducciones por concepto de RetelCA IDU, Estampilla Procultura DC, Estampilla Adulto mayor DC, Estampilla U Distrital DC y Estampilla Upedagogica, situación que no corresponde a las deducciones a practicar en este tipo de contrato, como se describe en el párrafo anterior.

Al respecto TRANSMILENIO S.A. manifiesta en el mismo oficio de respuesta que “Se practicó la retención por ICA, ya que al momento de la liquidación del pago no se aportó el Registro de Identificación Tributario RIT, documento queda precisión respecto a las calidades tributarias del beneficiario de pago.

Ahora bien, respecto de la práctica de deducción por las cuatro estampillas distritales, es necesario precisar que al momento de la liquidación del pago se consideró que el objeto (hecho generador) del contrato era susceptible de generar la obligación tributaria de retener y se procedió al descuento considerando que todos los supuestos de la obligación tributaria se cumplían.”

En ese orden de ideas, TRANSMILENIO no es diligente en sus procesos de pagos contractuales, se observa ausencia de controles oportunos y efectivos que garanticen que los pagos realizados se ajusten a la normatividad vigente y no se generen riesgos no previstos asociados con pagos a contratistas.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez analizada la respuesta del informe preliminar allegado por la Entidad, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la entidad manifiesta que se cuenta con acciones correctivas para realizar los ajustes necesarios una vez se han realizado retenciones o descuentos no debidos, sin embargo no se observan acciones preventivas que conduzcan a subsanar estas deficiencias, originando que la entidad realice reprocesos que generan mayores tiempos en sus procesos y entonces mayores costos administrativos.

La gestión administrativa debe estar enmarcada en los principios de eficiencia, eficacia y economía, las actuaciones institucionales deben conducir a minimizar posibles riesgos, fortalecer el sistema de control interno y coadyuvar a la mejora continua del sistema de calidad de la entidad.

De acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por Transmilenio SA no desvirtúan la observación, por lo tanto, se configura como Hallazgo Administrativo y deberá formular las acciones correctivas pertinentes que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse por parte de TRANSMILENIO S.A.

3.4.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria debido a que TRANSMILENIO S.A. no suscribe acta de terminación anticipada del contrato, como lo establece el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad.

En el MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA con el código M-SJ-002 de noviembre 24 de 2014, en el numeral **12.2. Funciones Dimensión Administrativa**, se establece la obligatoriedad de suscribir el Ata de Terminación anticipada del contrato, así:

- *Suscribir y realizar todas las actuaciones que se requieran y que sean propias de la ejecución del contrato, así como incluir las requeridas en el sistema ERP. Deberá suscribir con el contratista las siguientes actas en los casos que aplique, entre otras,*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*en las fechas exactas en que se produzcan los hechos a que se refieren, según la tipología contractual.” (Subrayado fuera de texto)*

- *Acta de Terminación Anticipada del Contrato- Previo visto bueno del ordenador del gasto.*

Revisada la documentación relacionada en el portal SECOP I no se encuentra el Acta de terminación, por lo cual se solicita a la entidad se aporte el documento con el fin de precisar el estado del contrato a la fecha de terminación, y su fecha de terminación contractual.

TRANSMILENIO mediante oficio 2020-EE-10413 de 24 de agosto de 2020 no adjunta el documento solicitado, precisa que *“El vencimiento del plazo contractual del contrato en mención se dio el 30 de julio de 2019, tal como se indica en el acta de liquidación que se adjunta de fecha 30 de septiembre de 2019.”*

Al verificar el Acta de liquidación del contrato interadministrativo, se observa en la lista de chequeo del Acta de Liquidación, en el numeral 38, que se registra el Acta de terminación, documento que no se suscribió por TRANSMILENIO S.A.

Posteriormente a la fecha de terminación contractual y previo a la liquidación TRANSMILENIO S.A., expide la Resolución 779 de 8 de agosto de 2019, donde resuelve rechazar el proyecto de Asociación Público-Privada denominada *“Complejos de Integración Modal de la Calle 80 – CIM 80 y de la Autopista Norte – CIM Norte”* conforme a la parte motiva de la respectiva Resolución.

La entidad no suscribió el Acta de Terminación Anticipada del contrato interadministrativo, solamente hasta 2 meses después de terminado y después de otras actuaciones administrativas, el 30 de septiembre de 2019 la entidad suscribe el acta de liquidación del contrato.

Entonces, TRANSMILENIO no es diligente en sus procesos contractuales, las actuaciones propias de la ejecución del contrato no se realizan conforme al manual de supervisión e interventoría, además de ausencia de controles oportunos y efectivos de su gestión contractual.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Analizada la respuesta entregada por la entidad al informe preliminar mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, es necesario precisar que el contrato se terminó y liquidó solamente con la ejecución de la primera etapa correspondiente a la evaluación técnica, dejando sin ejecutar la segunda etapa que contemplaba un componente jurídico y financiero, que representaba un 60% del valor del contrato.

Es necesario advertir que el contrato interadministrativo 483-17 establecía en la CLAUSULA SEGUNDA – *PLAZO EJECUCION DEL CONTRATO*: que el inicio de la segunda etapa dependía de la expedición del decreto por parte del Ministerio del Transporte, que transcurridos más de 2 meses desde la aprobación de la primera etapa el Ministerio no hubiera expedido la reglamentación respectiva, cualquiera de las partes podría dar por terminado el contrato.

Conforme a lo anterior, la CLAUSULA DECIMO CUARTA - *CAUSALES TERMINACION* establecía entre otros el Numeral 2. *Por rechazo anticipado del proyecto APP objeto de estudio*, situación que se dio finalmente al ser rechazado por el Comité de Asociaciones Público Privadas el 16 de mayo de 2019, que recomienda dar terminado los contratos de su estructuración y validación, además que el Ministerio de Transporte no expidió el Decreto que fija las nuevas categorías de Terminales, como se evidencia en el Informe Final de Interventoría.

Entonces, teniendo en cuenta las cláusulas pactadas para terminación del contrato y como se expresa en los párrafos anteriores, se evidencia la materialización de la causal estipulada, que indica la terminación anticipada por mutuo acuerdo, dadas las condiciones previas señaladas, de ahí que se entiende la operación de la voluntad conjunta de las partes, con la terminación contemplada allí en el contrato.

Entonces no es consecuente la afirmación de Transmilenio, respecto a que el contrato se terminó debido al vencimiento del plazo, por lo cual la entidad suscribe el Acta de Liquidación y no de terminación anticipada, como lo precisa el Manual de Supervisión e Interventoría.

Resultado del análisis efectuado por este Equipo Auditor a la respuesta remitida, los argumentos de Transmilenio SA no desvirtúan la observación, por lo tanto, se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá formular las acciones correctivas adecuadas que deben ser incluidas en el plan de mejoramiento a suscribirse por parte de TRANSMILENIO S.A.

### 3.5 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 567-17

El Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017 se derivó del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 369 de 2016 del 16 de diciembre de 2016 el cual contempló realizar una gestión coordinada entre TRANSMILENIO y la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL dirigida, entre otros objetivos, a la estructuración integral de proyectos estratégicos que mejoren los estándares de

servicio al usuario, la sostenibilidad del sistema y resultados que adapten la entidad a los nuevos retos que implica la integración con la región y los diferentes modos de transporte que se incorporarán a la capital en los próximos años.

#### Ficha Técnica

Objeto	<i>Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público – SITP de la ciudad de Bogotá, mediante la realización de tres (3) proyectos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema.</i>  <i>Las partes trabajarán de manera conjunta en cada uno de los proyectos: (i) Prefactibilidad – Negocios colaterales, (ii) Prefactibilidad – Administración de estaciones (iii) Diagnóstico del usuario del Sistema TransMilenio, realizando los estudios de prefactibilidad, la Estructuración técnica, legal y financiera de nuevos negocios y administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones, garantizando la prestación de servicios especializados que sea requerida en el desarrollo de estos proyectos.</i>
Contratista	FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL - LA FINANCIERA.
Fecha suscripción convenio	8 de noviembre de 2017.
Valor del contrato	\$6.018.618.365.
Plazo del contrato	Diecinueve (19) meses.
Fecha acta de inicio	24 de noviembre de 2017.
Fecha terminación	23 de junio de 2019.

Fuente: Contrato de Concesión No. 687/2018

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

Resultado de la evaluación al Convenio Interadministrativo 567 de 2017 se presentaron las siguientes observaciones:

3.5.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se cumplió el objeto y alcance del Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017 al no ejecutarse la Segunda Fase correspondiente a la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público-SITP de Bogotá D.C., pese a haberse realizado las consultorías de la Primera Fase.

El 30 de noviembre de 2016, TRANSMILENIO S.A. elaboró el Estudio Técnico y Económico para contratar el siguiente objeto:

*“Suscripción de un Convenio Interadministrativo de Cooperación Marco para aunar esfuerzos encaminados hacia: i) la reingeniería integral 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 retos que implica la integración con la región y los diferentes modos de transporte que se incorporarán a la ciudad en los próximos años.** Lo anterior, tomando en cuenta buenas prácticas nacionales e internacionales en los componentes técnico, operativo, ambiental, financiero, económico, administrativo, legal y demás*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*aspectos relativos a cada una de las funciones propias del ente gestor.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

En los aludidos estudios, específicamente en el Numeral 2. sobre la Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, se precisó que el Ente Gestor del SITP de Bogotá presenta unos desafíos que requieren la optimización de la forma como opera el Sistema actualmente que ofrezca al usuario un servicio eficiente, eficaz, efectivo y con calidad, mejorando los procesos administrativos al interior de la entidad, a efecto de gestionar la sostenibilidad del Sistema.

El 16 de diciembre de 2016, TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA suscribieron el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 369 de 2016. Entre sus consideraciones se presentó, entre otras, la siguiente:

*“15. Que 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.”*

El mencionado convenio definió en su Cláusula Primera el siguiente objeto:

*“Suscripción de un Convenio Interadministrativo de Cooperación Marco para aunar esfuerzos encaminados hacia: i) la reingeniería integral 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 retos que implica la integración con la región y los diferentes modos de transporte que se incorporarán 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.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Como se evidencia, el Convenio de Cooperación 369 de 2016 retoma el objeto establecido en su Estudio Técnico y Económico que, para el caso de objetivo (ii), se referían a la reestructuración integral de proyectos estratégicos.

El 18 de septiembre de 2017, se elaboraron los estudios técnicos y económicos cuyo objeto fue el siguiente:

*“Aunar esfuerzos entre TMSA S.A. y la FDN- LA FINANCIARA para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público-SITP, **mediante la realización de tres**”*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

**(3) proyectos** que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema.

Las partes trabajarán de manera conjunta en cada uno de los proyectos: (i) Prefactibilidad - Negocios Colaterales, (ii) Prefactibilidad - Administración de estaciones (iii) Diagnóstico del usuario del Sistema TransMilenio, realizando los estudios de prefactibilidad, **la Estructuración técnica, legal y financiera de nuevos negocios y administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones, garantizando la prestación de servicios especializados que sea requerida en el desarrollo de estos proyectos.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

En el Numeral 2. de los mencionados estudios sobre la Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, se aclaró que se requiere efectuar una serie de estudios que permitan la estructuración integral de proyectos estratégicos, mejoren los estándares de servicio al usuario, buscando la sostenibilidad técnica, legal y financiera de los diferentes componentes del Sistema e integre la complejidad de cada una de las actividades que realizan diversos actores.

En relación con el plazo del acuerdo pretendido para la ejecución del Convenio Interadministrativo derivado del Convenio Marco Número 369 de 2016 se determinó que sería de 19 meses contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio.

Igualmente, en su Numeral 3. sobre la Descripción del Objeto del Convenio con sus especificaciones se presentó los tres (3) proyectos del objeto señalado anteriormente y se aclaró que éstos se ejecutarían en dos (2) fases en las cuales los resultados de la primera servirían como insumo de la Segunda Fase lo cual corresponde a lo siguiente:

**Primera Fase:**

**1. Prefactibilidad – Negocios Colaterales:** Contratar la consultoría para el desarrollo de la prefactibilidad de negocios colaterales donde se considere la búsqueda y análisis de casos en sistemas de transporte público a nivel mundial, que se puedan implementar en el Sistema TransMilenio. Realización de un análisis que permita estimar la probabilidad de éxito de dichos procesos y estimación de ingresos para la entidad, derivados de la correcta implementación u operación del proyecto. Adicionalmente, deber realizarse la evaluación de los modelos de negocios vigentes implementados por la entidad.

**2. Prefactibilidad – Administración de estaciones:** Contratar la consultoría para el desarrollo de la prefactibilidad del nuevo esquema de administración de estaciones para el Sistema TransMilenio, que comprenda la evaluación y recomendaciones a la metodología actual de administración de estaciones; así como la definición de los niveles de servicio, tipos de incentivos, la revisión jurídica de las implicaciones de los cambios en procesos de administración de estaciones, la determinación de viabilidad técnica, legal y el análisis económico y financiero para la ejecución del proyecto.

**3. Diagnóstico del usuario del Sistema TransMilenio:** Contratar la consultoría para el diagnóstico integral del usuario del Sistema TransMilenio, que incluya la caracterización del comportamiento y experiencias de los usuarios al interior del sistema, el análisis sensorial para la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

determinación de problemáticas sociales, señalética y la propuesta de mejora de señalética, experiencia de viaje, comunicación con los usuarios y precepción del Sistema.

**Segunda Fase:**

**1. Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones:** Consultoría para la estructuración técnica, legal y financiera para los nuevos negocios, los negocios actuales y el nuevo modelo de negocio para la administración de estaciones del Sistema TransMilenio; con el fin de organizar y articular los procesos desarrollados en nuevos negocios con el nuevo esquema de administración de estaciones; así como la articulación legal e institucional de todos los cambios en los procesos actuales al interior de la entidad y sus relaciones interinstitucionales; y la estructuración financiera de la explotación de los negocios colaterales y el esquema de administración de estaciones del sistema, teniendo como premisa la sostenibilidad técnica, legal y financiera de los procesos.

**2. Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público – SITP de la ciudad de Bogotá:** Desarrollo del nuevo sistema de información al usuario partiendo de los resultados obtenidos en el proyecto técnico asociado al convenio de reingeniería. El nuevo sistema de información al usuario deberá contemplar el componente de señalética en estaciones, paraderos y buses y el componente de tecnología a través de pantallas e informadores en estaciones y buses y de aplicativos con sus canales de comunicación asociados; que permitan orientar al usuario en el adecuado uso del sistema de una manera fácil y eficiente desde el proceso de planeación y durante su viaje.

De otra parte, en los estudios se presentó en el Plazo del Acuerdo Pretendido que el futuro convenio la Primera Fase correspondiente a la contratación de sus tres (3) consultorías tomarían los siete (7) primeros meses. Por su parte, la Segunda Fase iniciaría su contratación el mes 8 y terminaría al final del mes 13. Posteriormente vendría el acompañamiento de contratación por parte de la FDN entre el mes 14 y el mes 19.

El 31 de octubre de 2017, la Gerente General de TRANSMILENIO S.A. expide la Resolución No. 558 en la cual en su Artículo Primero justifica la celebración de un Convenio Interadministrativo, a través de la modalidad de contratación directa entre el Ente Gestor del SITP y la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, con el objeto de *“aunar esfuerzos para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público- SITP de la ciudad de Bogotá, mediante la realización de tres (3) proyectos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema...”*

El 8 de noviembre de 2017, TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017. En sus consideraciones se presentó, entre otras, la siguiente:

*“19. Que se hace necesario desarrollar una serie de estudios **que permitan la estructuración integral de proyectos estratégicos que conlleven a mejorar los estándares de servicio al usuario, buscando la sostenibilidad técnica, legal y financiera de los diferentes componentes del Sistema e integre la complejidad de cada una de las actividades que realizan los diversos actores** y que requieren una coordinación detallada para la adecuada*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*prestación del servicio en cada etapa del viaje del usuario teniendo condiciones de sostenibilidad del sistema.*

20. Que, ***para realizar esta Estructuración Integral***, la entidad determinó contar con el apoyo de expertos técnicos, jurídicos y financieros, ***tomando en cuenta las mejores prácticas y conocimiento existentes en el tema***. Es por esto que la entidad decide realizar un convenio con la Financiera de Desarrollo Nacional para dar inicio a un proceso de contratación de una o varias firmas que puedan apoyar ***en la estructuración y desenvolvimiento de estos proyectos.***” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Igualmente, el mencionado Convenio 567 de 2017 presentó en su Cláusula 2 como objeto el siguiente:

*“Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público – SITP de la ciudad de Bogotá, mediante la realización de tres (3) proyectos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema.*

*Las parte trabajarán de manera conjunta en cada uno de los proyectos: (i) Prefactibilidad – Negocios colaterales, (ii) Prefactibilidad – Administración de estaciones (iii) Diagnóstico del usuario del Sistema TransMilenio, realizando los estudios de prefactibilidad, la Estructuración técnica, legal y financiera de nuevos negocios y administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones, garantizando la prestación de servicios especializados que sea requerida en el desarrollo de estos proyectos.”*

El alcance del objeto estipulado en su Parágrafo único según el cual estos proyectos se ejecutarían en dos (2) fases, donde los resultados de la Primera Fase servirían como insumo para el desarrollo de la Segunda Fase, quedó conforme a lo señalado en los estudios técnicos y económicos anteriormente señalados.

La Cláusula 4 sobre las Obligaciones de la FDN estipuló, entre otras, las siguientes.

- Coordinar el inicio de las consultorías de conformidad con sus competencias y cooperar con el desarrollo del convenio.
- Preparar los términos de referencia necesarios para escoger las consultorías y someterlos a consideración del Comité Técnico Coordinador.
- Desarrollar el proceso de selección de las consultorías.
- Exponer para aprobación de TRANSMILENIO S.A. todos los productos que se elaboren en las consultorías, según los protocolos que convendrán las partes para el uso de la información de las consultorías.
- Disponer de un equipo profesional que asegure el cumplimiento de las obligaciones y objetivos del convenio.

Por su parte, TRANSMILENIO S.A., según Cláusula 5, tenía, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Suministrar la recopilación de documentación e información primaria y secundaria que tenga, previa y relacionada con las consultorías, que se necesite para la conceptualización y ejecución de ésta.
- Enviar y explicar a la FDN toda la información que tenga y que se requiera para adelantar la consultoría por parte de los consultores.
- Integrar, asistir y participar en el Comité Técnico Coordinador para realizar las actividades éste se acuerde.
- Examinar, recomendar y aprobar los informes y actas que presente la FDN en ejecución del Convenio en un plazo no mayor a los diez días calendario.
- Coordinar con la FDN la ejecución de las consultorías.

El mencionado Convenio 567 de 2017 dispuso en su Cláusula 6 el aporte de TRANSMILENIO S.A. por la suma de \$6.018.618.365. Por su parte, se contempló que la FDN brindaría su asesoría, apoyo y acompañamiento experto en la consultoría.

De igual manera, de conformidad al Parágrafo Primero de la anterior cláusula, se acordó que TRANSMILENIO S.A. reconocería a la FDN con cargo a los recursos de su aporte, durante la ejecución del convenio, una suma mensual de \$40.883.271 más IVA, por un plazo no superior a trece (13) meses. El aporte restante debería ser para la contratación de las consultorías por parte de la FDN.

En relación con el Plazo de Ejecución del convenio, la Cláusula 8 dispuso que sería de 19 meses contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio.

Con relación a la Responsabilidad, la Cláusula 9 del aludido Convenio dispuso que la FDN y TRANSMILENIO S.A. serían responsables por el cumplimiento del objeto establecido en su Cláusula 2.

Así mismo, la Cláusula 19 precisó que las parte conformarían un Comité Técnico para facilitar la coordinación de la ejecución del convenio.

De otra parte, en la Cláusula 20 sobre anexos del Convenio Interadministrativo, se acordó que hacen parte integrante de éste, entre otros, los estudios previos u sus documentos de actualización y ajuste, la propuesta presentada por la FDN, los documentos precontractuales y el certificado de disponibilidad presupuestal.

El 24 de noviembre de 2017, la FDN y el Supervisor del Convenio suscribieron el Acta de Inicio.

El 6 de diciembre de 2017 la FDN presenta para revisión el Cronograma de Ejecución del Convenio 567 de 2017. El mencionado cronograma para la Estructuración Técnica, Legal y Financiera indicó que tenía una etapa precontractual de mes y medio correspondiente al periodo que inicia desde mediados de mayo a finales de junio de 2018. La etapa de Estructuración correspondiente a la Segunda Fase, seis (6) meses, desde julio a diciembre de 2018. Finalmente, se presentaba la etapa de Acompañamiento con un tiempo en el cronograma de seis (6), desde enero hasta junio de 2018.

El 18 de diciembre de 2017, TRANSMILENIO S.A. pagó la suma de \$6.018.618.365 a la FDN para la ejecución del Convenio.

El 20 de marzo de 2018, en el Comité Técnico Coordinador No. 5 se aprobó el Plan de Trabajo y su respectivo cronograma.

La FDN en conjunto con el Ente Gestor del SITP, efectuó la preparación, revisión y perfeccionamiento de los términos de referencia para la contratación de las consultorías relativas a la Primera Fase de los tres (3) proyectos relacionados, ejecutando el objeto de la Primera Fase del Convenio a través de la ejecución de las siguientes contrataciones:

- i. Contrato No. 023 de 2018 para la Prefactibilidad de Administración de Estaciones con la firma Transconsult Colombia. El Análisis financiero de la alternativa seleccionada, el Estudio de mercado, el Plan de implementación y los informes y documentación respectiva, fueron aprobados el 20 de diciembre de 2018 mediante Comité Técnico Coordinador No. 15.
- ii. Contrato No. 024 para la Prefactibilidad de Negocios Colaterales de la firma Arthur D. Little. El Informe Final que recopila los informes presentados incluyendo conclusiones y recomendaciones finales, fue aprobado el 19 de octubre de 2018 a través del Comité Técnico Coordinador No. 13.
- iii. Contrato No. 025 para el Diagnóstico Integral al Usuario con la consultora Neurosketch. La Propuesta de Mejora fue aprobada el 19 de octubre mediante Comité Técnico Coordinador No.13.

Como se evidencia, la totalidad de los productos entregados durante la Primera Fase, prefactibilidad en el marco de cada una de las consultorías, fueron aprobados a satisfacción por el Comité Técnico Coordinados del Convenio en las diferentes sesiones adelantadas los días 19 de octubre y 20 de diciembre de 2018, lo cual significa que los productos de las consultorías de la Primera Fase se entregaron

entre los 11 y 13 meses de suscrita el Acta de Inicio, es decir, 8 y 6 meses antes de terminar el plazo estipulado en el convenio.

El 1 de febrero de 2019 la FDN envía a TMSA el informe mensual de seguimiento y de ejecución operacional No. 14 del Convenio 567 de 2017, correspondiente al periodo del 25 de diciembre de 2018 al 24 de enero de 2019.

En el Numeral 7 sobre Alertas y Riesgos del mencionado informe mensual No. 14, se advierte que teniendo en cuenta que el convenio no cuenta con recursos disponibles para el desarrollo de la nueva estrategia de comunicaciones del SITP, se recomienda eliminar esta actividad del alcance del convenio. Se precisa que es necesario determinar si se va a continuar con la Fase 2 del proyecto respecto de la señalética, para lo cual se requiere una adición de recursos al Convenio por parte de TMSA.

El 11 de abril de 2019, mediante Comité Técnico Coordinador No. 17 se concluye que la suma para realizar la Segunda Fase teniendo en cuenta los lineamientos definidos para satisfacer las necesidades de TRANSMILENIO S.A., excedían los recursos remanentes del Convenio Interadministrativo.

El 21 de junio de 2019, se suscribió el Acta de Terminación Anticipada del Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL.

En las consideraciones sobre la inconveniencia de ejecutar la Segunda Fase, se precisó que una vez terminado el proceso de revisión de productos recibidos en la Primera Fase y con base en los resultados y recomendaciones de las consultorías desarrolladas, TRANSMILENIO S.A concluyó la inconveniencia de realizar la Segunda Fase, por las siguientes consideraciones:

*“- Para lograr la correcta explotación del negocio de la publicidad, se requiere un modelo de explotación colateral a través de esquemas de concesión o tercerización, en el cual expertos sean los encargados de explotar comercialmente los diferentes formatos publicitarios. **Lo anterior significa que se debía estructurar un proceso de selección o una licitación pública para cumplir con tal recomendación.** En tal sentido, los tiempos dispuestos por el Convenio no son suficientes para lograr realizar la estructuración técnica, legal y financiera del proceso de comercialización y administración de la publicidad estática y digital al interior de la infraestructura a cargo de TMSA y los buses vinculados a la operación del Sistema.*

***El componente técnico de dicha estructuración, como insumo clave y esencial para el componente legal y financiero, requiere como mínimo, contar con la identificación y definición de los espacios comerciales susceptibles de explotación publicitaria de manera detallada y esto no era posible concretarlo en el tiempo vigente del Convenio.***

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por tanto, **sin contar con la información con la definición de los espacios comerciales susceptibles de explotación publicitaria** para desarrollar la gestión comercial a realizar, **no se puede realizar en buen término la estructuración técnica, legal y financiera para que TRANSMILENIO S.A. lograra maximizar el potencial de su infraestructura disponible y pudiera sopesar los requerimientos de inversión, especialmente en materia de explotación de la publicidad digital.**

- **No resulta conveniente ni viable en el corto plazo iniciar la implementación del esquema de administración seleccionado** debido a la magnitud de los cambios técnicos, organizacionales, administrativos y tecnológicos que se debían realizar y las inversiones que estos conllevaban.
- **Concretar una nueva estrategia de comunicaciones en los tiempos establecidos por el Convenio, requería de un plazo de tiempo mayor,** teniendo en cuenta la dimensión y alcance de los aspectos gráficos multisensoriales del diseño a partir de las necesidades del usuario y los funcionarios.

En consecuencia, preservar la rigurosidad técnica, financiera y administrativa de las necesidades y actividades planteadas en el alcance de la Segunda Fase del Convenio, **no es viable iniciar la ejecución de la misma, reiterando que el plazo requerido y los recursos no son suficientes para lograr satisfacer de manera completa y adecuada las necesidades de TMSA.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto.)

Por lo anterior, se dispuso en la mencionada Acta de Terminación Anticipada terminar de forma adelantada por mutuo acuerdo el Convenio Interadministrativo 567 de 2017 y se precisó que una vez suscrita esta acta cesan la ejecución de actividades en el marco del objeto y alcance de este por parte de la FDN, e igualmente las obligaciones de las partes.

El 11 de septiembre de 2019, se suscribió el Acta de Liquidación del Convenio No. 567 de 2017 por parte de los integrantes de la Supervisión del Convenio, el subgerente General de TRANSMILENIO S.A. y el Vicepresidente de Estructuración de la FDN.

En la Cláusula Segunda del Acta de Liquidación, se presenta, entre otra información, el siguiente estado financiero del Convenio:

**Cuadro 12**  
**Estado Financiero del Convenio No. 567-17** Pesos (\$)

CONCEPTO	Valores con IVA incluido		
	INGRESOS (A)	VALOR CONTRACTUAL	EGRESOS (B)
APORTES TRANSMILENIO S.A	6.018.618.365		
REINVERSIÓN RENDIMIENTOS FINANCIEROS	41.650.000		
Fase 1: Prefactibilidad Administración de Estaciones		1.637.056.939	1.637.056.939

CONCEPTO	Valores con IVA incluido		
	INGRESOS (A)	VALOR CONTRACTUAL	EGRESOS (B)
Fase 1: Prefactibilidad Negocios Colaterales.		1.024.060.450	1.024.060.450
Fase 1: Diagnóstico del Usuario del Sistema Transmilenio.		700.216.230	700.216.230
Costos equipo profesional FDN y gastos administrativos.		632.464.196	632.464.196
Costos financieros (retención en la fuente, 4x1000, IVA, gastos bancarios)			50.054.117
<b>TOTAL</b>	<b>6.060.268.365</b>	<b>3.993.797.815</b>	<b>4.043.851.932</b>
RECURSOS DEL CONVENIO NO EJECUTADOS (A - B)			2.016.416.432,99
RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS DEL 01/06/2018 AL 08/07/2018, DEVUELTOS EL 09/07/2019			113.668.914,98
<b>TOTAL, RECURSOS DEVUELTOS A TMSA EL 09/07/2019</b>			<b>2.130.085.347,97</b>

Fuente: Acta de Liquidación Convenio 567-17.

Elaboró: Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

Lo anterior significa que el valor de cuatro mil cuarenta y tres millones ochocientos cincuenta y un mil novecientos treinta y dos pesos (\$4.043.851.932) corresponde al valor que pagó TRANSMILENIO S.A. para la ejecución de la Primera Fase representados en el valor pagado a la FDN para la ejecución de las tres (3) consultorías de la Primera Fase.

De igual forma, en la Cláusula Quinta de la mencionada Acta, se precisó que a la fecha se han devuelto por parte de la FDN la totalidad de los recursos remanentes destinados a la Segunda Fase por lo cual las partes de declaran a paz y salvo por todo concepto respecto del Convenio No. 567 de 2017.

Por lo tanto, se evidencia que pese a contarse con el Convenio Interadministrativo de Cooperación 369 de 2016, unos estudios técnicos y económicos, y en ejecución del Convenio 567 de 2017 haberse estudiado y aprobado el plan de trabajo y su respectivo cronograma, no se ejecutó la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones sistema integrado de transporte público-SITP, determinados en su objeto y alcance.

En consecuencia, no se cumple con el objeto y su alcance del Convenio Interadministrativo 567 de 2017, respecto del desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público-SITP, a través de la realización de tres (3) proyectos que permitieran mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema, evidenciado en la no ejecución la Segunda Fase correspondiente a la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios

colaterales y de la administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público- SITP de Bogotá D.C., pese a haberse ejecutado la Primera Fase relativa a la prefactibilidad de los Negocios colaterales y Administración de estaciones y el diagnóstico del Usuario del sistema TransMilenio.

Igualmente, tampoco se cumple el objeto del Convenio Interadministrativo de Cooperación 369 de 2016 que fue recogido como la Consideración 19 del Convenio 567 de 2017, respecto de alcanzar la estructuración integral de proyectos estratégicos que mejoren los estándares de servicio al usuario, buscando la sostenibilidad técnica, legal y financiera de los componentes del Sistema e integre las actividades de los diferentes actores que requieren una coordinación efectiva para prestación del servicio en cada etapa del viaje del usuario teniendo condiciones de sostenibilidad del sistema.

Lo señalado anteriormente es el resultado de la falta de una adecuada y efectiva planeación, por lo cual la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y su aprobación, se debió examinar previamente a la firma del aludido Convenio interadministrativo. De igual manera, en ejecución del Convenio 567-17, no existió una oportuna y eficaz actividad de coordinación entre la FDN y TRANSMILENIO S.A., pese a la existencia del mecanismo del Comité Técnico Coordinador. Así mismo, la Supervisión del Convenio no cumplió con responsabilidad y diligencia su función de control y seguimiento.

Se incumple presuntamente de la Ley 80 de 1993 sus siguientes disposiciones: Artículos 3; numerales 1, 8 y 9 del Artículo 4; Numeral 2 del Artículo 5; numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26.

Se vulneran presuntamente los numerales 7, 10, 11 y 12 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que por no haber ejecutado la Fase II del Convenio no quiere decir que los productos obtenidos en la Fase I no fuesen de valor y utilidad para la Entidad, toda vez que en el Acta de Terminación Anticipada se presentan los beneficios obtenidos con los productos elaborados por cada una de las consultorías. Dicha Acta establece textualmente:

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que pese a haberse realizado la Primera Fase, al no efectuarse la Estructuración técnica, legal y financiera de nuevos negocios y administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones, garantizando la prestación de servicios especializados que sea requerida en el desarrollo de estos proyectos, lo cual se iba a ejecutar mediante la ejecución de la Segunda Fase, no se logró el cumplimiento del objeto del Convenio Interadministrativo relativo al desarrollo de la sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, originando en consecuencia un detrimento a los recursos públicos por el valor pagado durante la Primera Fase.

En consecuencia, no es consecuente la decisión de la Entidad de no realizar la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones y la Nueva estrategia de comunicaciones del SITP que constituye la Segunda Fase, pese a haberse obtenido como resultado de la fase de prefactibilidad tener alternativas de solución a implementar para continuar con la fase siguiente.

La Entidad informó que utilizó los resultados de la Primera Fase; sin embargo, esto no era el objeto del Convenio 567-2017. Es necesario recordar que parte principal del objeto del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 369-2016 que fue el marco para el anterior convenio, fue *“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 incorporarán a la ciudad en los próximos años.”*

Así mismo, se debe advertir que según los Estudio Técnico y Económico y el Convenio Interadministrativo 567-2017, la Primera Fase corresponde a estudios a nivel de prefactibilidad que de conformidad al ciclo del todo proyecto persigue mejorar la calidad de la información a efecto de disminuir los riesgos de la decisión a tomar por parte de TRANSMILENIOS S.A. respecto de los Negocios Colaterales y Administración de estaciones y a la estrategia de comunicaciones basado en el diagnóstico del usuario, necesarios para realizar mediante la Segunda Fase la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la Administración de estaciones así como la Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público en Bogotá.

Por lo anterior, la utilización de algunos resultados de estudios a nivel de prefactibilidad es una decisión tomada por la Entidad por su propia cuenta y riesgo que no corresponde al objeto ni a su alcance del Convenio Interadministrativo 567 de 2017.

Se consideró que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación indicada por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configuró como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

En razón a que en la Mesa de Trabajo Virtual No. 04 donde se presentó por parte del Equipo Auditor el resultado de la valoración de la respuesta de TRANSMILENIO S.A. al Informe Preliminar, no existió consenso sobre la incidencia fiscal de la presente observación. Se decidió acudir al Comité Técnico para evaluar su aceptación o retiro según el procedimiento establecido para adelantar Auditoría de Desempeño Resolución Reglamentaria No. 026 de 2019 y Resolución Reglamentaria N.002 de 2018, por la cual se ajusta y se reglamenta el Comité Técnico para el proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal en la Contraloría de Bogotá, D.C.

En consecuencia, los días 22 y 23 de septiembre de 2020, se efectuó el Comité Técnico para Validez de la Observación el cual coincidió que no existen los elementos para considerar que se está frente a un hallazgo con incidencia fiscal, indicándose que la presente incidencia fiscal debe retirarse del informe final. De otra parte, teniendo en cuenta el estudio desarrollado por el Equipo Auditor y ante los plazos perentorios y definitivos que caracteriza la presente auditoria de desempeño, se solicita a esta sectorial para que en la próxima Auditoria de Regularidad se incluya el seguimiento y revisión de este convenio en particular.

Por lo anterior, la observación presentada se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

3.5.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque sin justificación y contraviniendo el Estudio Técnico y Económico y el Convenio 567 de 2017, se sustituye a la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación al nombrar supervisores al Director de Modos Alternativos, Subgerente de Negocios y Subgerente de Atención al Usuario y Comunicaciones.

El 18 de septiembre de 2017, se elabora el Estudio Técnico y Económico que tiene por objeto *“Aunar esfuerzos entre TMSA S.A. y la FDN- LA FINANCIARA para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público-SITP, mediante la realización de tres (3) proyectos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema...”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En el mencionado estudio se precisó respecto de la Supervisión de la ejecución del Convenio Interadministrativo, lo siguiente:

*“La supervisión de la ejecución del presente Convenio estará a cargo:*

*En TRANSMILENIO S.A.: Por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación.*

*En LA FINANCIERA: Por la persona que designe el Vicepresidente de Estructuración o quien haga sus veces.”*

Así mismo, el 8 de noviembre de 2017, TRANSMILENIO S.A. y LA FINANCIERA suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017. En su Cláusula 18 sobre Supervisión, Control y Vigilancia se dispuso que ésta estará a cargo en TRANSMILENIO S.A. por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación.

El 29 de julio de 2020, la Contraloría de Bogotá mediante radicado No. 2-2020-11869, solicitó a la Entidad en atención a que la designación de Supervisión de 4 de julio de 2018 fue suscrita por la Directora Corporativa de la Entidad y que el Convenio Interadministrativo 567-17 fue suscrito por la Gerente General de TRANSMILENIO S.A., solicitó se explique la sustitución de la competencia contractual para realizar la mencionada designación.

El 31 de julio de 2019, a través de oficio radicado 2020-EE-09294 TRANSMILENIO S.A. respondió que mediante Resolución No. 374 del 19 de junio de 2018 la ordenación del gasto de la Entidad se encontraba a cargo de la Directora Corporativa, razón por la cual el 4 de julio de 2018 designó a los Subgerentes de Negocios, Atención al usuario y Comunicaciones y el Director Técnico de Modos alternativos para la supervisión del Convenio 567 de 2017 y de la cual hizo entrega la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación.

Revisados por el Equipo auditor los anexos que acompañaron la anterior respuesta, específicamente el relativo a la Designación de Supervisión suscrita el 4 de julio de 2018, se evidenció que no presenta justificación alguna respecto de la razón técnica y legal del cambio teniendo en cuenta que tanto el Estudio Técnico y Económico como el Convenio 567 de 2017 dispusieron que el Supervisor fuera específicamente el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación.

La alusión que la Entidad en la respuesta según oficio 2020-EE-09294 presenta sobre la Designación de la Supervisión respecto del Parágrafo 1 de la Cláusula 18 del Convenio, se refiere a la modificación de la persona que realiza la supervisión y no al cargo, el cual está claramente establecida esta función en cabeza del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación tanto en el Estudio Técnico y Económico como el Convenio 567 de 2017.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Se incumple presuntamente el Numeral 9 PERFIL DEL INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR, Código M-SJ-002, Versión 2, que dispuso lo siguiente:

*“Para la definición y escogencia de la supervisión y/o interventoría y para el seguimiento de la actividad contractual se deberá tenerse en cuenta lo establecido en el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.*

*La designación del Supervisor debe recaer en una persona idónea, con conocimientos, experiencia y perfil relacionado con el objeto de la Interventoría o Supervisión. Para tal efecto, el funcionario responsable de designar al Interventor o supervisor siempre será el competente contractual **de conformidad a como lo establezca en la minuta del contrato que derive del proceso de planeación...**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Se transgrede presuntamente el Numeral 7 del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que el Parágrafo 1 de la Cláusula 18 del Convenio las partes acordaron que la modificación de la supervisión no requerirá convenio adicional, modificatorio u otrosí, sino la simple manifestación mediante oficio del competente contractual, por lo cual la Directora Corporativa procedió con la modificación en la asignación de la supervisión, pasando de la Oficina Asesora de Planeación a la Dirección de Modos Alternativos, la Subgerencia de Negocios y la Subgerencia de Atención al Usuario y Comunicaciones.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que la Entidad no explica el hecho que estando claramente especificado tanto en el Estudios Técnico y Económico y el Convenio 567 de 2017 el que la Supervisión estaba a cargo del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, sin justificación se haya cambiado por el Director de Modos Alternativos, Subgerente de Negocios y Subgerente de Atención al Usuario y Comunicaciones.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación indicada por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

3.5.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque con ocasión a la Supervisión del Convenio 567 de 2017 y a la presentación de los

respectivos los informes de supervisión y de las actas de Comité Técnico de Coordinación, se incumplen los objetivos del sistema de control interno y principios de la actuación administrativa.

Evaluados los informes de supervisión por parte de este Equipo Auditor, se encontró en la presente auditoría lo siguiente:

- a) No se realizó comunicación para notificar a la Jefe de Oficina de Planeación de TRANSMILENIO S.A. como la nueva Supervisora del Convenio 567 de 2017.

El 29 de julio de 2019, mediante radicado de la Contraloría No. 2-2020-11869, el Equipo Auditor solicitó a la Entidad copia digital del oficio del competente contractual donde se le notifica a la Jefe de la Oficina de Planeación de su función de supervisión del Convenio 567 de 2017.

El 31 de julio de 2019, a través de oficio 2020-EE-09294 TRANSMILENIO S.A. respondió que teniendo en cuenta que la Cláusula 18 del Convenio 567-17 estableció que la supervisión se sujeta al designado y no a la persona, no se expidió una delegación de supervisión a nombre de la nueva Jefe de la Oficina de Planeación.

Pese a lo anterior, el Manual de Supervisión e Interventoría M-SJ-002, Versión 2 de 24 de noviembre de 2014, especificó en su Numeral 10.2 Designación del Supervisor, precisó lo siguiente:

*“La designación de la Supervisión se realizará por escrito, referenciando el número y fecha del contrato, nombre del contratista y objeto contractual, así como, especificar claramente la obligatoriedad de consultar los documentos que soportan la interventoría y/o supervisión (contrato, certificado de registro presupuestal CRP, pólizas y aprobación de las pólizas) a través del Sistema de Gestión Documental (SGD) vía Web. La designación de la interventoría y/o supervisión se notificará personalmente (excepcionalmente se podrá hacer mediante memorando, oficio o correo electrónico), el escrito que lo manifieste será suscrito por el Ordenador del Gasto correspondiente a través del formato “Designación de Supervisión.”*

De igual manera, el Convenio 567-17 estipuló en el Parágrafo Primero de la Cláusula 18 sobre Supervisión, Control y Vigilancia, lo siguiente:

*“La modificación de la supervisión no requerirá Convenio adicional, modificatorio u otrosí, sino la simple manifestación mediante oficio del competente contractual.”*

Se incumple presuntamente el Numeral 7 del Artículo 3 de la Ley 1457 de 2017.

## **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que la designación de supervisión fue concebida desde el convenio mismo y toda vez que la designación de supervisión se realiza al cargo y no a la persona, no era necesario realizar una nueva notificación.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que ésta no desvirtúa lo observado en razón a que era necesaria la notificación a la nueva Jefe de la Oficina de Planeación.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa lo observado para esta condición por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

- b) En la introducción de los informes de supervisión 2 y 3 se informa de estado de avances de actividades sobre un mismo periodo que no corresponden al que efectivamente se están presentando en éstos.

El Informe de Supervisión No. 2 del Convenio 567 de 2017 correspondiente al periodo 25 de diciembre de 2017 al 24 de enero de 2018, presentó en su Introducción que el informe corresponde al estado de avance de las actividades adelantadas del periodo transcurrido del 25 de noviembre al 24 de diciembre de 2017 con lo que se verifica el cumplimiento a lo establecido en el Convenio 567 de 2017.

De igual manera, el Informe de Supervisión No. 3 respecto del periodo 24 de enero al 23 de febrero de 2018, informó en su Introducción que este informe se refiere a las actividades adelantadas en el periodo transcurrido del 25 de noviembre al 24 de diciembre de 2017.

Revisado el Informe de Supervisión No. 1, se encontró que el periodo al cual pertenece es el del 24 de noviembre al 24 de diciembre de 2017, etapa que no fue revisada según lo informado en la Introducción en los informes siguientes 2 y 3.

Por lo anterior, se evidencia que no existió por parte de la Supervisión del Convenio 567 de 2017 en los mencionados informes de supervisión, la presentación de información confiable.

Se incumple presuntamente el Literal e del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que los errores de digitación no significan que la información que en ellos reposan no sea confiable ni den cuenta de la ejecución de un contrato, más aún cuando la información errada no cambia los resultados y conclusiones expuestos.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor para esta condición, toda vez que no se considera un error de digitación cuando la misma situación descrita como error ocurre en dos (2) ocasiones en informes de supervisión.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A. para esta consideración, no desvirtúa lo observado por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo y se desvirtúa la incidencia disciplinaria. Se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

- c) A partir del cuarto informe de supervisión no se presenta observación o comentario respecto del control y seguimiento respecto de las obligaciones de la FDN y de TMSA.

En los tres (3) primeros informes de supervisión que van desde el 25 de noviembre de 2017 hasta el 23 de febrero de 2018, en el Numeral 1 sobre *Obligaciones a cargo de LA FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL* y en el Numeral 2 *Obligaciones a cargo de TRANSMILENIO S.A.*, los informes presentaron las obligaciones de ésta según lo dispuesto por el Convenio 567 de 2017 y frente a cada una de las obligaciones los resultados del seguimiento del Supervisión denominado Observaciones.

Se evidencia que este detallado seguimiento al cumplimiento de las obligaciones tanto de la FDN como de TRANSMILENIO S.A., demostrado en los informes de supervisión 1, 2 y 3 corresponde al cumplimiento de los numerales 1 y 2 de la Cláusula 18 sobre Supervisión, Control y Vigilancia del Convenio 567 de 2017 respecto de ejercer permanente control sobre la ejecución del convenio verificando el cumplimiento del objeto y de las obligaciones adquiridas por las partes.

Pese a lo anterior, a partir del 24 de febrero del 2018 hasta el 24 de abril del 2019 que corresponden a los informes de supervisión del 4 al 17, éstos de limitan a relacionar las obligaciones de la FDN como de TRANSMILENIO S.A. sin relacionar observación alguna respecto de su cumplimiento en el periodo evaluado.

Se incumple el Numeral 12 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que los ajustes de forma a los modelos de informes no implican la no presentación detallada de la ejecución de un contrato en un determinado período y tampoco son un indicador de ineficiencia.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que pese a diligenciar la Obligaciones a cargo de la FDN y las Obligaciones de TRANSMILENIO S.A., no se presenta información de seguimiento, lo cual no facilita el seguimiento y control al Convenio supervisado, tal como se estaba haciendo en los tres (3) primeros informes de supervisión.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación indicada por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

3.5.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se realizó el acta de reunión del 14 de marzo de 2019 donde se discutió el alcance técnico de la Segunda Fase entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN.

El 21 de junio de 2019, se suscribe el Acta de Terminación Anticipada. En las Consideraciones se aclaró sobre la *IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR LA SEGUNDA FASE* lo siguiente:

*“El día 14 de marzo de 2019, se celebró en las instalaciones de TRANSMILENIO S.A. una reunión en conjunto con FDN, en la que se discutió el alcance técnico de la Segunda Fase, concretando el alcance de la “Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público- SITP de la ciudad de Bogotá”. Sin embargo, en cuanto a la “Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones”, TRANSMILENIO S.A., con ocasión de los recursos pendientes de ejecutar en el marco del Convenio, solicitó*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*realizar algunos ajustes a lo presentado en la reunión y hacer una nueva propuesta, teniendo en cuenta la información enviada el día 15 de marzo de 2019.”*

El 16 de julio de 2020, el Equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, teniendo en cuenta que la entidad en vez del acta de reunión presentó un documento en Power Point respecto del Comité 17 del Convenio 567-17, reiteró la solicitud de copia digital del acta de reunión del 14-03-2019 donde entre las partes se discutió el alcance técnico de la Segunda Fase, concretando el alcance en *“Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público-SITP de la ciudad de Bogotá”*.

El 10 de agosto de 2020, TRANSMILENIO S.A respondió que, conforme a lo informado por los responsables de la supervisión del mencionado convenio, no fue posible ubicar el acta mencionada.

Se debe tener en cuenta que en el Convenio 567 de 2017 se dispuso en la Cláusula 19 sobre Comité Técnico Coordinador que las partes lo conformarán para permitir la coordinación del proyecto durante la ejecución del convenio.

Así mismo, en el Reglamento Interno del mencionado Comité Técnico Coordinador se dispuso en su Literal B. *QUÓRUM* se dispuso que de las reuniones del Comité Técnico se llevarán las respectivas actas en la que consten las decisiones adoptadas.

Por lo anterior, no quedó registrado mediante la respectiva Acta de Reunión del 14 de marzo de 2019 reunión en conjunto con FDN, en la que se discutió el alcance técnico de la Segunda Fase, concretando el alcance de la *“Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público- SITP de la ciudad de Bogotá”*.

Por lo anterior, se incumplen los principios de la actuación administrativa dispuestos en los numerales 7, 8, y 9 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que de conformidad con lo establecido al tenor literal del numeral 2 del literal D del Reglamento del Comité Técnico Coordinador aprobado por las partes en su primera sesión, la Secretaría Técnica a cargo de la FDN solo proyectaba las actas de las reuniones sesiones que hubiesen sido citadas con antelación y donde estuviesen los miembros que

conformaban el quorum del Comité, lo cual no ocurrió, y por tanto no era de obligatorio cumplimiento el levantar un acta de esta reunión.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que en la información suministrada por la Entidad no se evidenció la falta de quorum del Comité siendo obligación que de sus reuniones se dejara constancia mediante Acta de la reunión y máxime cuando se trataba de un tema fundamental como era el de concretar el alcance de la *“Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público- SITP de la ciudad de Bogotá”*.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación indicada por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. y a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

3.5.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se realizó una efectiva labor de seguimiento y control financiero al Convenio 567 de 2017 evidenciado por información que no corresponde a la realidad.

En el Informe Mensual de Seguimiento Financiero No. 9 de agosto de 2018 se informa en el Numeral 2 sobre el Estado de la Cuenta de Ahorros presenta un saldo total de \$4.519,1 millones. Se precisó que el 29 de agosto de 2018 se realizó un pago por valor de \$91,3 millones de una factura asociada a un proyecto que se maneja en la Vicepresidencia de Estructuración de la FDN y que no hace parte de los proyectos de Sostenibilidad. Se asegura que la FDN se compromete a adelantar la gestión para devolver en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles los recursos retirados equivocadamente y los rendimientos financieros generados en la cuenta del Convenio.

Posteriormente, en el Informe Mensual de Seguimiento Financiero No. 10 de septiembre de 2018 se repite lo informado en el Informe Mensual No. 9, respecto a que el 29 de agosto de 2018 se efectuó un pago por valor de \$91,3 millones de una factura relacionada a un proyecto que se gestiona en la Vicepresidencia de Estructuración de la FDN y que no hace parte de los proyectos de Sostenibilidad.

Igualmente, en el aludido informe mensual No. 10 se afirmó que se devolvieron estos recursos el 25 de septiembre de 2018 cuando la FDN efectuó la consignación en la cuenta del convenio por valor de \$91,9 millones, resultado de tener en cuenta el pago, los rendimientos, el 4 por mil y los gastos bancarios.

En el Informe Mensual de Seguimiento Financiero No. 13 de diciembre de 2018 se informa que el total pago de Impuestos Retenidos a Consultores es por la suma de \$416,6 millones.

Pese lo anterior, en los informes de Supervisión No. 15 correspondiente al periodo del 25 de enero de 2019 al 24 de febrero de 2019, No. 16 correspondiente al periodo del 25 de febrero de 2019 al 24 de marzo de 2019 y No. 17 correspondiente al periodo del 25 de marzo de 2019 al 24 de abril de 2019, se informa que el total pago de Impuestos Retenidos a Consultores es por la suma de \$502,0 millones.

Se evidencia que no existió de parte de la Supervisión una efectiva labor de seguimiento y control financiero al Convenio 567 de 2017 evidenciado por información respecto del total de pago de impuestos retenidos a los consultores que no corresponde a la realidad.

En el Informe Final de Supervisión al Convenio 567 de 2017 se precisó en el Numeral 5 sobre *ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS PARTES PARA LA FASE DE LIQUIDACIÓN*, lo siguiente:

*“Surtido este trámite, se procedió a elaborar el Acta de Liquidación del Convenio la cual, en relación con la información del balance financiero del mismo, reporta error de digitación en la información consignada en el numeral 8 de los informes de Supervisión No. 15, 16 y 17, específicamente en el cuadro que relaciona el pago de impuestos retenidos por la FDN a los consultores. Esta situación obedece a que en tal valor se incluyó un pago que la FDN realizó a una factura de un proyecto no asociado al Convenio el día 28 de agosto de 2018.”*

En el mencionado Informe Final de Supervisión se aclara que el valor total de Pago de Impuestos Retenidos a Consultores que se debe reflejar en el Acta de Liquidación es por un valor de \$410.704.120

Por lo anterior, se transgreden los numerales 7, 10 y 11 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, la Entidad respondió que evidencia del seguimiento y control fue la coordinación que realizaron los supervisores del convenio para que el área de contabilidad de la Entidad efectuara durante los meses de mayo y junio de 2019 las verificaciones necesarias a la información financiera y movimientos bancarios suministrados por la FDN durante todo el desarrollo del convenio, para lo cual la entidad aporta copia de los cruces de correos realizados entre la FDN y la

Entidad, y cuyo resultados se reflejaron en el Acta de Terminación Anticipada, el consecuente reembolso a la entidad de todos los recursos no utilizados con sus correspondientes rendimientos financieros.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que pese los soportes presentados en la respuesta de TRANSMILENIO S.A. al informe preliminar lo que se evidencia es un control y seguimiento muy desfasado e inoportuno a los hechos mencionados por este Equipo Auditor, toda vez que corresponden a correos electrónicos de 30 y 31 de mayo de 2019 y 7 de junio de 2019, cuando el hecho corresponde al 29 de agosto de 2018 que fue cuando se pagó \$91,3 millones de una factura de la FDN que no hace parte de los proyectos de sostenibilidad.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación indicada por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

3.5.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la toma de decisiones tardías porque pese a conocerse desde el 20 de diciembre de 2018 la dificultad de realizar la Segunda Fase del alcance del objeto del Convenio 567 de 2017, pasaron tres (3) meses y veintinueve (29) días para decidir por parte de los miembros del Comité Técnico Coordinador no realizar la Segunda Fase, justificando la falta de tiempo y recursos.

El 8 de noviembre de 2017, se suscribió entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN el Acta de Inicio del Convenio Interadministrativo 567 de 2017 que tiene como objeto aunar esfuerzos para el desarrollo de la sostenibilidad SITP, mediante la ejecución de tres (3) proyectos que permitan mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del sistema.

En el Parágrafo sobre el Alcance de la Cláusula 2 *OBJETO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO*, se dispuso que los proyectos se ejecutarían en dos (2) fases, donde los resultados de la primera servirían de insumo para el desarrollo de la segunda fase, de conformidad a lo siguiente:

Primera Fase:

1. Prefactibilidad – Negocios Colaterales.
2. Prefactibilidad – Administración de estaciones.
3. Diagnóstico del usuario del Sistema TransMilenio:

Segunda Fase:

1. Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones.
2. Nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público-SITP de Bogotá.

Pese al anterior disposición, terminada la Primera Fase el 20 de diciembre de 2018, no fue posible que TRANSMILENIO S.A. y la FDN se pusieran de acuerdo para iniciar la Segunda Fase, lo cual ocasionó que cuando el Ente Gestor tomó la decisión de no efectuar la Segunda Fase hubieran pasado tres (3) meses y veintiún (21) días, al punto que el Acta de Terminación Anticipada se suscribió dos (2) días antes de terminación estipulada en el convenio de conformidad al plazo de 19 meses pactados. Para evidenciar lo anterior, se presentan a continuación los siguientes hechos:

El 20 de diciembre de 2018 se termina la ejecución de la Primera Fase de conformidad a lo presentado en el Numeral 1 sobre *Revisión del estado del Convenio con el fin de definir la pertinencia de ejecución de la Segunda Fase* en el Acta de Comité Técnico No. 17 del 11 de abril de 2019.

El 30 de enero de 2019, mediante oficio No. 20193100002621 la FDN remitió a TRANSMILENIO S.A. el Informe ejecutivo de finalización de la Primera Fase del Convenio 567 de 2017, con el propósito de tener herramientas, insumos técnicos y elementos de juicio para iniciar la Segunda Fase del Convenio.

El 4 de febrero de 2019, se llevó a cabo una reunión entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN, en la cual se dispuso los lineamientos según criterio técnico debían tenerse en cuenta para el desarrollo de la Segunda Fase.

El 28 de febrero de 2019, a través de oficio No. 20193200005041 la FDN remitió a TRANSMILENIO S.A. una propuesta llamada “Propuesta Fase 2” que tuvo en cuenta los diferentes análisis adelantados, en la cual se incluyeron las contrataciones, el cronograma y el presupuesto requerido.

El 6 de marzo de 2019, mediante oficio No. 2019EE4069, TRANSMILENIO S.A. remite a la FDN los lineamientos ajustados que a su juicio deben ser aplicados para la ejecución de la Segunda Fase. Igualmente, pidió a la FDN estructurar la Segunda Fase de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio, distribuir para ello los recursos pendientes de ejecutar y solicitó la presentación de un Plan de Trabajo para el 14 de marzo de 2019.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

El 14 de marzo de 2019, se efectuó reunión conjunta entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN en la que se discutió el alcance técnico de la Segunda Fase, concretando el alcance de la Nueva Estrategia de Comunicaciones del SITP. Respecto de la Estructuración técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones, el Ente Gestor del SITP solicitó realizar ajustes a lo presentado en la reunión y hacer una nueva propuesta.

El 19 de marzo de 2019, mediante mesa de trabajo la FDN con base en los insumos entregados, presentó una nueva propuesta, el valor para la Segunda Fase de los requerimientos mínimos de Administración de Estaciones.

El mismo 19 de marzo, con base en la propuesta de la Subgerencia de Desarrollo de Negocios, se efectuó reunión con las potenciales firmas consultoras para presentar y de ser el caso, aclarar el alcance técnico, resolver dudas y , de ser posible, obtener una nueva propuesta que permita la definición del valor de la Segunda Fase.

El 11 de abril de 2019, se realizó el Comité Técnico Coordinador No. 17. Se concluye que el valor de \$2.231,3 millones correspondiente al presupuesto requerido para la Segunda Fase que satisfacen las necesidades de la Entidad, superan los recursos disponibles del Convenio 567 de 2017.

Se decide en el mencionado Comité Técnico dar por terminado anticipadamente el convenio, en los siguientes términos fundamentales de acuerdo con lo que se presenta en el punto sobre

*“Con fundamento en las razones expuestas y **atendiendo el objeto establecido en el Convenio Interadministrativo No. 567 de 2017, los miembros del Comité Técnico Coordinador consideran** que para preservar la rigurosidad técnica, financiera y administrativa de las necesidades y actividades planteadas en el alcance de la Segunda Fase del Convenio, **no es viable dar inicio a la ejecución de la misma, por lo que se concerta realizar una terminación anticipada y liquidación del citado Convenio; reiterando que el plazo requerido y, en especial los recursos remanentes del Convenio no son suficientes para ejecutar de manera completa y adecuada la estructuración** técnica, legal y financiera de los negocios colaterales y de la administración de estaciones, así como la nueva estrategia de comunicaciones del sistema integrado de transporte público — SITP de la ciudad de Bogotá D.C. bajo los lineamientos que satisfagan las necesidades de TMSA.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El 21 de junio de 2019, se suscribió entre TRANSMILENIO S.A. y la FDN el Acta de Terminación Anticipada del Convenio Interadministrativo 567 de 2017.

Lo anterior significa que el Ente Gestor del SITP tomó una decisión tardía para determinar la no realización de la fase II una vez terminada la Primera Fase el 20

de diciembre pues pasaron tres (3) meses y veintiún (21) días, que correspondió al 11 de abril de 2019 día en que se realizó el Comité Técnico de Coordinación No. 17 y se decide no realizar la Segunda Fase del alcance del objeto del Convenio 567 de 2017 presentando como justificación la falta de tiempo y recursos.

Se incumple de la Ley 80 de 1993 sus siguientes disposiciones: Artículos 3; numerales 1, 8 y 9 del Artículo 4; Numeral 2 del Artículo 5; numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 se incumplen los numerales 7, 10, 11 y 12 del Artículo 3.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la respuesta entregada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoria de Desempeño, mediante oficio radicado 2020EE11823 remitido el 15 de septiembre de 2020 a través de correo electrónico, se respondió que el periodo transcurrido desde la finalización de la Fase I hasta el momento de la toma de decisión de terminar anticipadamente el Convenio 567-17, no fue un tiempo en que las partes no hubiesen ejecutado actividades para el cumplimiento del convenio. Igualmente, que, sin la ejecución de las actividades desarrolladas durante ese tiempo, no hubiese sido posible analizar los asuntos que llevaron a la conclusión de terminar anticipadamente el convenio.

La anterior respuesta no modifica lo afirmado por este Equipo Auditor toda vez que pese a tener un cronograma de actividades previamente analizado y aprobado por las partes tanto en el Estudio Técnico y Económico como en desarrollo del Convenio 567 de 2017, éste no se cumplió teniendo en cuenta que TRANSMILENIO S.A. decidió tardíamente la no realización de la fase II una vez ejecutada la Primera Fase el 20 de diciembre de 2018 pues desde esta fecha pasaron tres (3) meses y veintiún (21) días, que correspondió al 11 de abril de 2019, día en que se realizó el Comité Técnico de Coordinación No. 17 y se decide no realizar la Segunda Fase del alcance del objeto del Convenio 567 de 2017 presentando como justificación la falta de tiempo y recursos.

Por lo anterior, se considera que la respuesta de TRANSMILENIO S.A., no desvirtúa la observación indicada por la Contraloría de Bogotá D.C., por lo cual se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento que presente TRANSMILENIO S.A.

#### 4. OTROS RESULTADOS

##### 4.1 DERECHOS DE PETICIÓN - DPC

4.1.1 DPC-820-20, presentado por la señora María Elisa Montañez, con radicado 1-2020-09364.

La Dirección Sector Movilidad, recibió en esta entidad el Derecho de Petición No. 820-20, por traslado que realizó la Contraloría General de la República mediante correo electrónico de fecha 01 de junio de 2020, y lo incorporó a la Auditoría de Desempeño que actualmente se realiza a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., PAD 2020, código 111, mediante memorando interno 3-2020-18642 de julio 15 de 2020. Con base en la información remitida por la entidad, dio respuesta con oficio 2-2020-13794 del 07 de septiembre de 2020, a cada una de las inquietudes en los siguientes términos:

*“continuamos denunciando la corrupción en Transmilenio en manos de Felipe Ramírez [sic] desde hace más de 10 años camuflando como un camaleón solo para gestionar recursos y donarlos a los dueños de los buses que se hacen día a día archimillonarios con los recursos suministrados por nuestro mago gerente hoy representante de los operadores y que busca solo financiar un sistema que por muchos años ha sido ineficiente inhumano insostenible obsoleto y corrupto.*

*El viernes 9 de nov. de 2018 a las 12:23 María Elisa Montañez [sic], escribió denuncia oficial:*

*LOS OPERADORES ESTAN EN CRISIS  
EL SISTEMA ESTÁ MONOPOLIZADO  
EL SISTEMA ESTÁ SUBSIDIADO  
SE ESTÁ SUBSIDIANDO LA OPERACIÓN  
SE SUBSIDIA LOS ACCIDENTES DE TRANSITO  
TRABAJAN POR KM RECORRIDO Y NO POR PASAJERO  
Y COMO SI FUERA POCO LOS QUE HOY ESTÁN QUEBRADOS SON LOS  
MISMOS QUE LICITARON Y GANARON COMO ES ESO  
Y LICITAN CON UNA SOCIEDAD CONSTITUIDA HACE 3 MESES CON UN  
CAPITAL DE ESCASOS UN MILLÓN DE PESOS UN CONTRATO DE 2500  
MILLONES DE DOLARES.....  
QUE ESTA PASANDO”*

Respecto al contenido de la información trasladada y desde el marco de control de la actuación fiscal posterior y selectiva, conforme a las funciones consagradas en los artículos 267 y 272 de la Constitución política; la Dirección Sector Movilidad, con base a la información obtenida, y en los informes, producto del ejercicio auditor, procede a responder en los siguientes términos:

1. *“LOS OPERADORES ESTÁN EN CRISIS”*

Al respecto la Contraloría de Bogotá, D.C, informa que, en cumplimiento de su función de control fiscal, ha realizado seguimiento permanente a la implementación del *Sistema Integrado de Transporte Público-SITP; para Bogotá D.C.* mediante la expedición del Decreto 309 de 2009, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*

Como resultado del proceso licitatorio No 04 de 2009, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio-TRANSMILENIO S.A; en los años 2010 y 2011, celebró trece (13) contratos de concesión *“PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP”*, los cuales se encuentran en la etapa de ejecución que corresponde a la *“implantación gradual de la operación del servicio público de transporte”*

Desde el inicio de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, en el año 2012 y 2013, algunos concesionarios, presentaron serias falencias en la ejecución de los contratos de Concesión para la operación del SITP celebrados, que a continuación se enuncian como:

- Incumplimiento en la programación y monitoreo de la flota.
- Ausencia de las Terminales de Carga Asistidas –TCA`s que permiten cargar pasajes a las tarjetas TuLlave.
- Incumplimiento en el cronograma de chatarrización.
- Falta de implementación del cronograma de rutas; situación que ha agudizado la prestación del servicio de transporte para los usuarios del sistema, quienes son los directamente afectados por las deficientes e improvisadas decisiones tomadas por la administración en contravía de lo establecido en el artículo tercero de la Ley 105 de 1993<sup>16</sup>.
- Falta de construcción de los Patios.

Estas situaciones, fueron comunicadas oportunamente a través de los informes de auditoría, Controles de Advertencia y Pronunciamiento de control fiscal elaborados por este órgano de control a la administración, como seguimiento realizado a la implementación del SITP, las cuales permitieron evidenciar la complicada situación en la implementación del sistema que afecta tanto a los concesionarios de operación

---

<sup>16</sup> *Principios del transporte público.* El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios

y directamente la prestación del servicio público de transporte a los usuarios en contravía de lo establecido en el Artículo tercero de la ley 105 de 1993<sup>17</sup>.

Las condiciones enunciadas aunadas a temas financieros conllevaron a que, a partir del 9 de mayo, y 9 julio de 2014, los concesionarios COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S, informaron a TRANSMILENIO S.A., sobre la no continuación en la prestación del servicio público de transporte en sus respectivas zonas.

Como resultado de lo anterior, para el Concesionario COOBUS S.A.S., TRANSMILENIO S.A., expidió la Resolución 233 de 2016, declarando el incumplimiento total del contrato de Concesión No. 005 de 2010 para la ZONA FONTIBON, y ordenó la liquidación de este y mediante Resolución 228 de 2017, autorizó la liquidación unilateral del contrato de concesión actualmente en marcha.

Situación similar sucedió con el concesionario EGOBUS S.A.S, quien fue responsable de la ejecución de los contratos 012 de 2010 y 013 de 2011 para las zonas SUBA CENTRO y PERDOMO para quien TRANSMILENIO S.A., expidió las Resoluciones 235 y 236 de 2016 en las cuales declaró el incumplimiento total de contrato y ordeno la liquidación de este, y mediante resolución 290 ordena la liquidación unilateralmente del contrato.

Los concesionarios, TRANZIT S.A.S, (enero de 2017) MASIVO CAPITAL S.A.S, (febrero de 2017), SUMA S.A.S. (octubre de 2017) y RECUDO BOGOTA.S.A.S (febrero de 2018) presentaron ante la Superintendencia de Sociedades solicitud para ser admitidos en procesos de reorganización empresarial, de conformidad con la ley 1116 de 2006.

Una vez surtidos todos los procesos de audiencias y objeciones en la Superintendencia de Sociedades, MASIVO CAPITAL S.A.S, SUMA S.A.S. y RECAUDO BOGOTA S.A.S, les confirmó el acuerdo de reorganización para continuar con la ejecución de sus respectivos contratos de concesión.

Al Concesionario TRANZIT S.A.S, la Superintendencia de Sociedades le negó la petición solicitada de reorganización empresarial, y el 27 de junio de 2019 mediante Auto No. 400-005399 ordenó la liquidación por adjudicación de la sociedad TRANZIT S.A.S., y, en consecuencia, TRANSMILENIO S.A, en julio de 2019,

---

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO.** El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

expidió la Resolución No. 657 *“por medio de la cual declara la terminación unilateral del contrato de concesión No 011 de 2010”*.

La situación descrita permite evidenciar que la Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, atraviesa una situación de dificultad que la administración se encuentra en proceso de mejorar, mediante la adjudicación de nuevos contratos para garantizar la prestación del servicio público de transporte en las zonas donde fueron liquidados los contratos iniciales y reorganizando los actuales contratos de concesión con el fin de mitigar y mejorar la prestación del servicio a los usuarios de la ciudad.

2. *“EL SISTEMA ESTÁ MONOPOLIZADO”*

Revisados los informes, producto de las auditorías realizadas por la Dirección Sectorial Movilidad ante la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., a la fecha, no se han establecido hallazgos que, dentro de sus hechos, evidencien presuntas infracciones normativas dentro del marco de la Regulación de la protección de libre competencia y en efecto, no se han realizado traslados de dicho asunto a la Entidad competente.

3. *“EL SISTEMA ESTÁ SUBSIDIADO”, “SE ESTÁ SUBSIDIANDO LA OPERACIÓN” Y “TRABAJAN POR KM RECORRIDO Y NO POR PASAJERO”*

Con relación a la remuneración y subsidios presentados en el Sistema, este órgano de control ha realizado seguimiento permanente a los compromisos pactados en los contratos de concesión celebrados para la prestación del servicio público de transporte tanto en la operación troncal como en la zonal para la remuneración económica a cada uno de los actores que intervienen en la ejecución de estos.

Es así que para los contratos que prestan el servicio de operación troncal se pactó una remuneración por los siguientes factores:

TMVT: Remuneración x Vehículo (\$ Mes/Veh); y  
TKMT: Remuneración x Kilómetro Troncal (\$/km).

Para la operación no troncal, la remuneración pactada corresponde a los factores

TMVZ: Remuneración x Vehículo (\$ Mes/Veh), y  
TKMZ: Remuneración x Kilómetro (\$/km).  
TPASZ: Remuneración por pasajero pago transportado.

Factores que deben ser revisados cada cuatro años.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Dada la remuneración para cada uno de los actores del sistema, si del valor establecido como tarifa al usuario (valor del pasaje establecido vía administrativa), no permite cubrir el valor real de los costos para movilizar un usuario, la diferencia resultante será asumida con recursos del erario público; y para ello fue incluido dentro de los contratos de concesión el FET (Fondo de estabilización Tarifaria). creado “con el fin de mantener estable la tarifa del usuario del Sistema tanto de Transporte Masivo como del Integrado de Transporte Público, a pesar de la variabilidad que pueda tener la tarifa técnica del Sistema, por la diversidad de fórmulas establecidas para cubrir los costos del servicio a los agentes del sistema.”

Como resultado de la función constitucional de Control fiscal ejercido por la Contraloría de Bogotá D.C, a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, para la ciudad se permite presentar algunos de los resultados más relevantes de la Gestión fiscal, y los demás temas, han surtido el proceso respectivo a los organismos correspondientes para lo de su competencia.

AÑO	HALLAZGO	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal	VALOR DEL HALLAZGO
	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por un valor de \$63.609.858, porque se contrató la prestación del servicio de suministro de alimentos, bebidas, refrigerios, almuerzos y comidas con recursos públicos	X	X	X		\$63.609.858,00
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$62.250.282, Toda vez que la administración procedió a aplicar la media aritmética en los estudios técnicos y económicos teniendo en cuenta un valor extremo que duplica el valor de las otras cotizaciones presentadas, que desproporciona el resultado de este promedio, ocasionando que el valor de la selección abreviada de menor cuantía TMSA-SAM No. 026 de 2011 se encuentre sobrevalorada.	X	X	X		\$62.250.282,00
2012	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$24.322.039.93, porque la entidad realizó una adición al contrato 209 de 2009 por dos (2) puestos de trabajo, que corresponde a seis (6) personas, sin que se evidenciara en los documentos que soportan los pagos el cumplimiento total de la prestación del servicio.	X	X	X		\$24.322.039.93
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$2.041.473.645, que corresponden a lo cancelado a los operadores del Sistema Transmilenio en las estaciones de la calle 26 y el Portal El dorado, durante el periodo comprendido entre el 30 de junio y el 21 de julio del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 324 de 2012, de la Alcaldía mayor, que decretó la gratuidad en la tarifa del servicio de transporte	X	X	X		\$2.041.473.64
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de (\$18.322.554.839), que corresponden a recursos, girados por la administración distrital para cubrir el déficit del Fondo de Contingencias, por cuanto los ingresos provenientes de la tarifa al usuario no alcanza para cubrir los costos de la operación, lo cual se traduce en un subsidio	X	X	X		\$18.322.554.839

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

AÑO	HALLAZGO	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal	VALOR DEL HALLAZGO
	permanente y generalizado en la prestación del Servicio Público de Transporte.					
2013	Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, penal y fiscal por valor de \$46.743.160.150, que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 y el 28 de abril del presente año	X	X	X		\$46.743.160.150
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de CIENTO SEIS MILLONES CIENTO DIEZ MIL PESOS (\$106.110.000), por concepto de multa impuesta a TRANSMILENIO S.A. por la Superintendencia de Puertos y Transporte, por no haber expedido en forma oportuna los actos Administrativos necesarios a efecto que se adoptara una propuesta de integración de medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.-SITP presentada por la sociedad RECAUDO BOGOTÁ S.A.S	X	x	X		\$106.110.000
	Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y penal e incidencia fiscal por valor de SESENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$64.644.275.190), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 29 de abril y el 30 de Octubre de 2013, en aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital".	X	X	X	X	\$64.644.275.190
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES SESENTA Y SEIS MIL CIENTO VEINTISIETE PESOS CON DIECISÉIS CENTAVOS (\$477.066.127,16) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 008 de 2010,	X	X	X		\$477.066.127,16
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS CON 11 CENTAVOS (\$197.690.232,11), por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 009 de 2010	X	X	X		\$197.690.232,11
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de CIENTO TREINTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$138.635.995), por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del Contrato de Concesión No. 012 de 2010,	X	X	X		\$138.635.995
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de CIENTO VEINTIÚN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS	X	X	X		\$121.775.442



AÑO	HALLAZGO	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal	VALOR DEL HALLAZGO
	(\$121.775.442), por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 005 de 2010					
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NUEVE PESOS CON SETENA Y SEIS CENTAVOS (\$ 258.454.309,76), por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 004 de 2010,	X	X	X		\$258.454.309,76
	Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal en cuantía de DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS VEINTIUN PESOS M/CTE (\$272.472.821.00), por el mayor valor pagado a título de remuneración a los Operadores Zonales	X	X	X		\$272.472.821.00
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$3.191.293.112,00 resultado de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria del Contrato de Concesión No. 05 de 2010 suscrito con COOBUS S.A.S. toda vez que a la fecha TRANSMILENIO S.A. no ha podido hacerla efectiva,	X	X	X		\$3.191.293.112,00
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$174.326.793,00 correspondiente al valor de las multas impuestas y que no se han podido cobrar toda vez que los amparos de cumplimiento de los contratos de concesión No. 12 y 13 de 2010 suscritos con EGOBUS S.A. a la fecha TRANSMILENIO S.A. no ha podido hacerlos efectivos, en razón a que el aludido concesionario no renovó con CONDOR S.A.,	X	X	X		\$174.326.793,00
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS DIECINUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON 65 CENTAVOS (\$128.519.154,65) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 002 de 2010	X	X	X		\$128.519.154,65
2014	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL NOVECIENTOS PESOS CON 57 CENTAVOS (\$766.920.900,57) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 001 de 2010.	X	X	X		\$766.920.900,57
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de SEISCIENTOS VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON 39/100 (\$ 621.717.395,39) por el Incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 003 de 2010, para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 10	X	X	X		\$621.717.395,39
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SETENTA Y NUEVE PESOS CON 78/100 (\$538.646.079,78) por el Incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 007 de 2010,	X	X	X		\$538.646.079,78

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

AÑO	HALLAZGO	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal	VALOR DEL HALLAZGO
	para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 9.					
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON 76/100 (\$242.443.933,76) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 06 de 2010, para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 5.	X	X	X		\$242.443.933,76
	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de CINCUENTA Y UN MIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$51.158.974.750), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 01 de Noviembre de 2013 y el 30 de Marzo de 2014, en aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital".	X	X	X	X	\$51.158.974.750
	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de Quinientos Cuatro Millones Ciento Nueve Mil Cuatrocientos Cuatro Pesos (\$504.109.404) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 013 de 2010,	X	X	X		\$504.109.404
	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de Ciento Noventa Millones Cuatrocientos Setenta y Nueve Mil Setenta y Siete Pesos 79/100 (\$190.479.077), por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 012 de 2010, para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 6.	X	X	X		\$190.479.077
	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de Trescientos Veinticuatro Millones Setecientos Mil Ciento Cuarenta y Un Pesos con 37/100 (\$324.700.141,37) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 010 de 2010, para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 12.	X	X	X		\$324.700.141,37
	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de Ochocientos Cuatro Millones Noventa y Cinco Mil Cincuenta y Ocho Pesos con 56/100 (\$804.095.058,56) por el incumplimiento de lo establecido en la cláusula 64 del contrato de concesión No. 011 de 2010, para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 13.	X	XX			\$804.095.058,56

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

AÑO	HALLAZGO	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal	VALOR DEL HALLAZGO
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$67.520.442.850), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema TransMilenio), durante el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 27 de Octubre de 2014, en aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital".	X	X	X	X	\$67.520.442.850,00
	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, por valor de cuatrocientos dieciocho millones quinientos ochenta y ocho mil trescientos cuarenta y cinco pesos 30/100 (\$418.588.345,30), en razón al mayor valor pagado por Transmilenio S.A. al CONSORCIO EXPRESS S.A.S., en la liquidación y pago para la operación no troncal, establecida en el Contrato de Concesión No. 08 de 2010, artículo 64, en la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 4 San Cristóbal.	X	X	X		\$418.588.345,30
	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, por valor de cuatro mil noventa y ocho millones ciento treinta y un mil cuatrocientos setenta y tres pesos 68/100 (\$ 4.098.131.473,68), en razón al mayor valor pagado por Transmilenio S.A. al CONSORCIO EXPRESS S.A.S., en la liquidación y pago para la operación no troncal, establecida en el Contrato de Concesión No. 09 de 2010, artículo 64, en la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 1-Usaquén	X	X	X		\$4.098.131.473,68
2015	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, por valor de dos mil ciento catorce millones seiscientos treinta mil quinientos dieciséis pesos 47/100 (\$2.114.630.516,47), en razón al mayor valor pagado por Transmilenio S.A. a la Sociedad GMOVIL S.A.S., en la liquidación y pago para la operación no troncal, establecida en el Contrato de Concesión No. 04 de 2010, artículo 64, en la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 2-Engativá	X	X	X		\$2.114.630.516,47
	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria en cuantía de VEINTE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL TRESCIENTOS (\$20.445.509.300) PESOS, con ocasión de la reducción presentada en los ingresos que generó el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el Subsistema TransMilenio), durante el periodo comprendido entre el 28 de Octubre y el 31 de Diciembre de 2014, por la aplicación de los Decretos 603 de 2013 "Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público (SITP)"; y el 442 de 2014 "Por medio de la cual se	X	X	X		\$20.445.509.300

AÑO	HALLAZGO	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal	VALOR DEL HALLAZGO
	fija la tarifa del transporte del servicio urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, y se modifica el incentivo fijado mediante Decreto Distrital 603 de 2013”.					
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de CUARENTA MIL CIENTO VEINTE TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$40.123.608.969), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), por el periodo comprendido entre el 22 de Diciembre de 2014 y el 30 de Abril de 2015, en aplicación del Decreto 356 de 2012,	X	X	X		\$40.123.608.969
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor DOSCIENTOS OCHENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$280.594.200.000), en razón a que Transmilenio S.A. incurrió en un mayor valor en la implementación del SITP con respecto a los SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$732.000.000.000) que fueron presupuestados técnica, financiera, económica y jurídicamente por el Distrito Capital	X	X	X		\$280.594.200.000
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SETECIENTOS PESOS (\$41.536.783.700.), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP	X	X	X		\$41.536.783.700.
	Observación administrativa con presunta incidencia fiscal: Al pagar la suma de \$56.669.653 como contraprestación de los servicios de mantenimiento de paraderos del SITP en la actividad relacionada con la limpieza de la señal vertical de 752 paraderos sin identificar, por lo cual no existe soporte que justifique dicho cobro por parte del contratista	X		X		\$56.669.653,

#### 4. “SE SUBSIDIA LOS ACCIDENTES DE TRANSITO”

Respecto a la presunta irregularidad denunciada por la quejosa y teniendo en cuenta que no se precisa periodo de la ocurrencia o especificidad de los hechos relacionados, se solicitó a TRANSMILENIO S.A. información respecto a si la entidad subsidia o subsidió accidentes de tránsito, así como el procedimiento surtido y el sustento legal de las acciones realizadas.

En la respuesta suministrada mediante oficio 2020-EE-09612 de agosto 5 de 2020, se indica: “TRANSMILENIO SA no subsidia los accidentes de tránsito, ni tampoco destina recursos para la atención de víctimas o daños provocados en los mismos. En efecto, conforme con el régimen de responsabilidad aplicable, cada concesionario debe responder por los daños que cause o que sufra con ocasión del ejercicio de la concesión.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Igualmente de las actuaciones realizadas aún no se han evidenciado pagos por parte de TRANSMILENIO S.A., por accidentes de tránsito; sin embargo, esta Contraloría podrá realizar el seguimiento respectivo, cuando así se determine en próximas auditorías.

5. **“LOS QUE HOY ESTÁN QUEBRADOS SON LOS MISMOS QUE LICITARON Y GANARON**

Con el fin de dar respuesta a este numeral, la Contraloría de Bogotá mediante oficio 2-2020-12076 de julio 31 de 2020, solicitó a TRANSMILENIO S.A., dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- a. *De los participantes adjudicados, ¿Se encuentran sociedades que en fases anteriores prestaron su servicio en otras fases de la operación y que se encuentren procesos de liquidación o reorganización?*
- b. *¿Se encuentran sociedades adjudicadas en la fecha con debilidad financiera para ejercer la operación de transporte público?*
- c. *¿Cómo hace seguimiento TRANSMILENIO S.A., para verificar de manera permanente que se encuentra robusto financieramente el adjudicado, para el cumplimiento del objeto contractual?*

TRANSMILENIO S.A. con oficio 2020-EE-09612 de fecha agosto 05 de 2020, dio respuesta al requerimiento de este organismo de control, del cual se extraen los principales argumentos, que permiten dar respuesta a este punto, así:

a. En cuanto al numeral a., la entidad indica:

*“(…) ninguno de los proponentes que resultaron adjudicatarios dentro de los procesos de selección adelantados por el Ente Gestor, se encuentran inmersos en proceso alguno de liquidación y/o reorganización ante la Superintendencia de Sociedades.*

*(…) no se encuentran sociedades que en fases anteriores prestaron su servicio en otras fases de la operación y que se encuentren en proceso de liquidación o reorganización. En primer lugar, porque en los términos de los Pliegos de Condiciones de todas las licitaciones y selecciones abreviadas mencionadas, se exigía que el contratista adjudicatario, tanto del contrato de concesión de provisión como el de operación, fuera una sociedad con objeto único constituida entre la adjudicación y la firma del contrato.*

*(…) no existe ningún concesionario de Transmilenio S.A. que tenga un contrato vigente y se encuentre incurso en un proceso de liquidación judicial. Por el contrario, en el caso de aquellos concesionarios de otras fases del Sistema, que se encontraban en procesos de reorganización, el juez concursal aprobó los respectivos acuerdos de reorganización y estos se encuentran en ejecución durante su término de vigencia, bajo los parámetros establecidos en la Ley 116 de 2006”.*

b. Sobre el numeral b. informó:

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*“Dentro de las sociedades que resultaron adjudicatarias de alguno de los contratos de concesión producto de los procesos de licitación mencionados (...) no se encuentra ninguna que a la fecha haya reportado debilidad financiera para ejercer la operación de transporte público”.*

Aclarando que *“los procesos efectivamente adjudicados fueron los No. TMSA-SAM-18-2019 y TMSA-SAM-19-2019 y los TMSA-SAM-27-2019 y TMSA-SAM-28-2019, dado que los demás fueron declarados desiertos”.*

c. Finalmente, al punto c., explicó que:

*“Transmilenio S.A. realiza el seguimiento financiero con base en la información que, según lo establecido en los contratos de concesión, debe remitir cada uno de los concesionarios y las fiduciarias encargadas de administrar los patrimonios autónomos creados por estos concesionarios. Así, a través del cruce y verificación de dicha información, se realiza el cálculo de indicadores de seguimiento, obteniendo un panorama de la situación financiera de cada concesionario”.*

6. **“LICITAN CON UNA SOCIEDAD CONSTITUIDA HACE 3 MESES CON UN CAPITAL DE ESCASOS UN MILLÓN DE PESOS UN CONTRATO DE 2500 MILLONES DE DOLARES”**

Conforme a la petición incoada, mediante radicado No. 2020-12643 del 13 de agosto del 2020, con Radicado No 2020ER22502 de la misma fecha, se le solicitó la siguiente información a TRANSMILENIO S.A.:

- 1. ¿De las últimas licitaciones adjudicadas para la operación zonal y troncal, TRANSMILENIO S.A. recibió una observación igual a la del enunciado por nuestra peticionaria? En caso de ser afirmativo enunciar la respuesta entregada a la observación y el proceso surtido.*
- 2. ¿De los recientes procesos de selección que responden a la necesidad de la operación zonal y troncal, ¿Participó y se adjudicó por parte de TRANSMILENIO S.A. a una sociedad constituida hacía 3 meses con un capital de escasos un millón de pesos un contrato de 2500 millones de dólares?*

La entidad dio respuesta con radicado No 2020-EE-10197 del 18 de agosto de 2020, de la cual se extraen los argumentos más importantes, que permiten dar respuesta a su inquietud.

A la primera pregunta indicó:

*“A través de la plataforma de PGR de TRANSMILENIO S.A, fue recibido el 26 de diciembre de 2018 petición No 3064222018 radicada por la señora María Elisa Montañez y la cual fue atendida a través de esta misma plataforma conforme al soporte jurídico.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*Remisión por parte de la Veeduría Distrital de la petición presentada por la señora María Elisa Montañez, radicado TRANSMILENIO S.A. 2020-ER-9576 del 18 de marzo de 2020 y cuya respuesta fue otorgada mediante radicado 2020-EE-5350 del 20 de abril de 2020.*

*Como correo electrónico del 26 de mayo de 2020 con el asunto “Revisión contratos de Transmilenio los operadores de otros y las ayudas adicionales se les está gestionando” el cual fue atendido mediante radicado 2020-EE-6768 del 03 de junio de 2020.*

En el mismo sentido la administración reitero respuesta a este organismo de control conexas con la segunda pregunta establecida a la administración, de quien se extrae información, así:

*Para dar respuesta a la inquietud, en primer lugar, es importante resaltar que los ofertantes que resultan adjudicatarios de los distintos procesos de selección adelantados, debía constituir una sociedad de objeto único con la que se suscribiera el contrato. De ahí que las sociedades con las que se suscribió el contrato fueron sociedades nuevas, pues así se establecía en los pliegos de condiciones de los procesos.*

*Por otra parte, no es cierto que algún contrato de provisión ascendiera a USD \$ 2.500.000.000, como lo indica la petición. Tal aseveración se desvirtúa con las siguientes tablas en las que se detalla el valor de referencia de los contratos de concesión de provisión derivados de los procesos de selección No TMSA-SAM-18-2019 y TMSA-SAM-27-2019:*

- TMSA-SAM-18-2019

<b>Unidad Funcional</b>	<b>Valor de Referencia del Contrato ( Millones de COP)</b>
1	\$ 270.512,00
2	\$ 293.199,00
3	\$ 320.358,00
4	\$ 343.970,00
5	\$ 354.745,00

*Fuente: TRANSMILENIO S.A.*

- TMSA-SAM-27-2019

<b>Unidad Funcional</b>	<b>Valor de Referencia del Contrato ( Millones de COP)</b>
1	\$ 231.970,00
2	\$ 166.791,00
3	\$ 192.763,00
4	\$ 233.091,00

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

<b>Unidad Funcional</b>	<b>Valor de Referencia del Contrato ( Millones de COP)</b>
5	\$ 271.411,00
6	\$ 267.739,00
7	\$ 197.735,00
8	\$ 246.039,00
9	\$ 313.594,00
10	\$ 279.403,00
11	\$ 310.725,00
12	\$ 294.046,00
13	\$ 271.511,00

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

Ahora bien, respecto al capital de las sociedades, la Entidad se permite dar a conocer las condiciones establecidas en los Pliegos de Condiciones de los procesos.

El numeral 5.2.9 de los Pliegos de Condiciones de los procesos de selección asociados a la provisión de flota, llevamos a cabo durante 2019, determinaba que:

“5.2.9 Los montos correspondientes a aporte a capital que deben ser como mínimo lo establecidos como Recursos de Patrimonio en la Tabla 16, estarán respaldados por una garantía bancaria a primer requerimiento y/o carta de crédito stand-by y/o compromisos de inversión de Fondos de Capital privado o la suma de los mismos (que conformarán las Garantías de Recursos de Patrimonio). Para asegurar que los recursos presentados como aportes a capital sean efectivamente incorporados como capital pagado del concesionario, deberán ser aportados al Patrimonio Autónomo del Concesionario cumpliendo con las condiciones establecidas en el contrato. (Anexo 1).

Nota al pie: Teniendo en cuenta que el numeral 15.9 de la Minuta del Contrato (Anexo No 1), autoriza a las sociedades concesionarias a acreditar la financiación en firme de la adquisición de la flota mediante la remisión de los documentos en los que consten los términos y condiciones de la financiación, para efectos de la habilitación que se trata el Decreto 1079 de 2015, el capital mínimo pagados se verificará de conformidad con las siguientes reglas:

a. Cuando la financiación de la adquisición de la flota se acredite en parte con Recursos del Patrimonio y en parte mediante la financiación en firme, los aportes mínimos de capital serán equivalentes a la diferencia entre los valores contenidos en la Tabla 16 y aquellos acreditados por medio de los documentos de que trata el numeral 15.9.2 literal (ii).

**b. Cuando el 100% de la adquisición de la flota se efectúe por los medios autorizados en el numeral 15.9.2 literal (ii), los aportes mínimos de capital serán equivalentes a un millón (\$1.000.000) de pesos colombianos” (negrilla fuera del texto original)**

Así mismo [sic] en la cláusula 15.9.2 de las Minutas de los contratos de concesión de provisión se estableció:

*15.9.2 La Garantía de los Recursos de Patrimonio se podrá terminar antes del año (inicial o prorrogado) cuando (i) el Concesionario de Provisión cumpla con la obligación a efectuar la totalidad de los aportes correspondientes a los Recursos de Patrimonio señalados en la sección 6.2.2.6 k) previstos en el contrato y tales sumas sean certificadas por la Fiduciaria o (ii) cuando el Concesionario de Provisión acredite que cuenta con la financiación en firme de la adquisición de la flota, situación que será demostrada mediante la remisión de los documentos en los que consten los términos y condiciones de la financiación (v.gr. contratos de crédito y sus anexos) siempre que en dichos documentos se pueda evidenciar que la financiación es por la totalidad del valor de la adquisición de la flota o que los recursos de patrimonio que se han canalizado en el Patrimonio Autónomo son los únicos requeridos para la totalidad de la adquisición de flota. En este orden de ideas, si el Concesionario de Provisión acredita que la financiación en firme para la adquisición de la flota es por el 100% del valor de la adquisición de la flota, la Garantía de los Recursos de Patrimonio se terminará. En el caso de que no se hayan aportado la totalidad de los Recursos del Patrimonio señalados en la Sección 6.2.2.6 previstos en el presente contrato o no se haya acreditado la financiación en firme para la adquisición de la flota es por el 100% del valor de la adquisición de la Flota, el Concesionario de Provisión deberá mantener la Garantía de Recursos de Patrimonio. Sin embargo, en este evento el valor de esta garantía podrá reducirse a mitad que el Concesionario de Provisión efectúe los aportes de Recursos de Patrimonio.” (Negritas fuera del texto original).*

*Es decir, si el Concesionario de Provisión acreditaba la adquisición del 100% de la Flota, de conformidad con lo señalado, solamente tendría que realizar un aporte a capital de un valor de \$ 1.000.000 COP.*

*Teniendo claro que la principal obligación del Concesionario de Provisión es la compra y entrega de la Flota a la Entidad, y que esta obligación se empieza a cumplir en el momento en el que el Concesionario acredita dicha compra, siempre y cuando los documentos y los soportes que se allegan a la Entidad así lo corroboren.*

*En consecuencia, es perfectamente viable, de conformidad con los documentos del proceso de selección, que el Concesionario de Provisión realiza un aporte a capital de \$ 1.000.000 COP al Patrimonio Autónomo, en el momento en que acreditara que contaba con la financiación para la adquisición de la flota.*

*En el caso que nos ocupa, los Concesionarios de Provisión acreditaron, durante los procesos de selección a través de una Garantía a Primer Requerimiento, los recursos del patrimonio requeridos para acreditar la Capacidad Financiera según la Unidad Funcional de interés.*

*En efecto, a continuación, se detalla los valores requeridos de Capacidad Financiera según los Pliegos de Condiciones de los procesos No TMSA-18-2019 y TMSA-SAM-27-2019, que fueron debidamente acreditados por los Concesionarios adjudicatarios de las Unidades Funcionales. (...)*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*Finalmente, los Concesionarios adjudicatarios de los dos Procesos de Selección mencionados acreditaron la financiación de la Flota, de manera que cumplieron con el requisito de Capacidad Financiera y realizaron el aporte a capital requerido al Patrimonio Autónomo (...)*

*Para el caso particular referido, el 100% de la adquisición de la flota se acreditó por los medios autorizados en el numeral 15.9.2 literal (ii), y por tanto los aportes mínimos de capital serán equivalentes a un millón (\$ 1.000.000) de pesos colombianos, tal como fue realizado. Esto no afecta o incide en la ejecución del Contrato de Concesión de Provisión, ni mucho menos es muestra de una insuficiencia financiera para cumplir con las obligaciones derivadas de los Contratos de Concesión, como quiera que la Entidad estableció mecanismos objetivos, suficientes y serios para comprobar y garantizar la capacidad Financiera de los adjudicatarios, como en efecto ocurrió.*

Una vez analizada la respuesta emitida por la administración, este organismo de control encuentra que la constitución de la sociedad en forma reciente se estableció en los pliegos de condiciones de los procesos de selección TMSA-SAM-18-2019 y TMSA-SAM-27-2019 y, de igual forma, el mínimo capital equivalente a un millón de pesos (\$ 1.000.000).

Es así como, de conformidad con lo manifestado por la Administración a la fecha, no han sido formalizadas las correspondientes decisiones sobre el referido asunto, en virtud de lo cual no se ha materializado en los términos que lo precisa el Artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

Ahora bien, respecto a los procesos de selección que concierne la puesta en marcha del Sistema de Transporte gestionado por TRANSMILENIO S.A., en relación con los hechos expuestos en la petición, la misma constituye una serie de datos, variables, prácticas contractuales, así como situaciones de hecho y de derecho, todas inmersas en un gran volumen de documentación sobre diferentes temas, alguno ya auditados como se han mencionado en el desarrollo de la presente respuesta y otros de los que es pertinente precisar que, desde el punto de vista de las actuaciones de la gestión fiscal. La Contraloría de Bogotá evalúa el cumplimiento de las obligaciones pactadas en desarrollo del objeto contratado, a través de las auditorías que se programen de acuerdo con el Plan Anual de Auditorías, las cuales pueden ser de regularidad, del desempeño y /o visitas fiscales. De ahí que los hechos expuestos han sido valorados como insumo del control permanente y continuo sobre los temas que se programen en el ejercicio del control fiscal, en aras de la protección a los recursos públicos de la ciudad.

4.1.2 DPC-857-20, presentado por la señora María Elisa Montañez, con radicado 1-2020-09818 de junio 10 de 2020

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La Dirección Sector Movilidad, recibió el Derecho de Petición No. 857-20, mediante radicado 1-2020-09818 de junio 10 de 2020 y lo incorporado como insumo a la Auditoría de Desempeño No. 111, ante TRANSMILENIO S.A. Con base en la información remitida por la entidad, dio respuesta con oficio 2-2020-13797 del 07 de septiembre de 2019, a cada una de las inquietudes en los siguientes términos:

*“con gran preocupación vemos como el señor gerente de Transmilenio Felipe Ramírez en menos de un año adicionó otro si y ayer gestionó unos nuevos recursos para financiar el incumplimiento de los contratos estatales con sus operadores que año tras año se declaran en quiebra pese a su incumplimiento con la prestación de un servicio fundamental como es el transporte en unas condiciones humanas seguras cómodas ágiles es el servicio si a esto se le puede llamar servicio más costoso del país más ineficiente y nada rentable solo sobrevive sosteniéndolo con los recursos del distrito es decir nuestros impuestos para que los privados operadores puedan cumplir sus contratos hoy pareciera ser que el sr Felipe Ramírez es el representante de los operadores que en calidad de funcionario público se coloca la camiseta de gerente de Transmilenio para gestionar algo más de 800 mil millones de pesos para de nuevo subsidiar el contrato de cumplimiento de unos privados que viven incumpliendo los contratos sin hacer una sola de las pólizas efectiva”*

Respecto al contenido de la información trasladada y desde el marco de control de la actuación fiscal posterior y selectiva, conforme a las funciones consagradas en los artículos 267 y 272 de la Constitución política; la Dirección Sector Movilidad, con base a la información obtenida, se permite informarle sobre las decisiones adoptadas por la administración Distrital:

El 21 de enero de 2109, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C, le solicito a la Contraloría General de la Republica, *“ejercer el control fiscal excepcional sobre los recursos de carácter público que actualmente pertenecen al servicio público de transporte en su (sic) componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá –SITP, los cuales se administran y ejecutan con ocasión de los contratos de concesión suscritos en el marco de la Licitación Pública TMSA-LP-004-2009”*.

En febrero de 2019, el Contralor General de la República admitió el control excepcional solicitado por el señor alcalde mayor y comisiono al Sector Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, para que conozca el trámite y decida las indagaciones preliminares derivadas de la actuación de Control Fiscal realizada.

Como resultado de la Actuación especial de Fiscalización, elaborado por la Contraloría General de la Republica, los resultados adelantados más relevantes se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Entre el año 2015 y 2018, la información financiera revela márgenes brutos de operación bajos con pérdidas brutas operacionales para cubrir los costos.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- El diseño operacional, el cronograma fue reajustado en varias ocasiones con un avance del 72.9 a diciembre de 2018.
- Ausencia de construcción y entrega de los patios o terminales zonales.
- Recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria-FET, destinados a instalación de equipos del sistema integrado de recaudo en flota no disponible.

Esta actuación fiscal de la Contraloría General de la Republica finalizó el pasado mes de noviembre de 2019 por lo que la Contraloría de Bogotá, D.C. continuará realizando seguimiento permanente al Plan de Mejoramiento resultante del informe elaborado por la Contraloría General de la Republica y a la ejecución de los contratos de concesión celebrados entre TRANSMILENIO S.A, y los diferentes Concesionarios de operación para la prestación del servicio público de transporte, a partir del año 2010, 2011, 2018 y 2019 para garantizar la movilización de los ciudadanos del Distrito Capital.

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	13	N.A.	3.1.1, 3.2.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.5.5, 3.5.6
2. DISCIPLINARIOS	11	N.A.	3.2.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.1, 3.4.3, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.5.5, 3.5.6
3. PENALES		N.A.	
4. FISCALES		0	