



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”*

# **Informe Final Auditoría de Desempeño EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A**

Código de Auditoría No. 101  
Fecha: Septiembre de 2021



INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

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

SUMINISTRO DE FLOTA Y OPERACIÓN EN LAS ZONAS DE FONTIBÓN I Y II  
PERDOMO Y USME

CÓDIGO AUDITORÍA N° 101

Período Auditado 2019-2021

PAD 2021

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., septiembre de 2021

*Andrés Castro Franco*  
Contralor de Bogotá, D.C.

*Patricia Duque Cruz*  
Contralora Auxiliar

*Mauricio Alexander Dávila Valenzuela*  
Director Sector Movilidad

*Sebastián José Bitar Arango*  
Subdirector Fiscalización Movilidad

*José Jaime Ávila Castro*  
Asesor 105-02 (E)

**Equipo de Auditoría:**

*María Emma Orozco Espinosa*  
*Jhovana del Pilar Mahecha*  
*César Ariel Figueroa*  
*Dagoberto Correa Pil*  
*Ana Carolina Moreno Ojeda*  
*Jorge Efraín Laverde Enciso*  
*Fredy Alfaro Pérez*

Gerente 039-01  
Profesional Especializado 222-07  
Profesional Especializado 222-07  
Profesional Especializado 222-05 (E)  
Profesional Universitario 219-03  
Profesional Universitario 219-03  
Contratista

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>1</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....</b>	<b>5</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>6</b>
3.1. Concepto del Control Fiscal Interno.....	6
3.2. Seguimiento al Plan de Mejoramiento.....	6
3.3. Resultados de la auditoría practicada.....	8
3.3.1. Contratos de Concesión No. 770 de 2019 y 762 de 2019.....	9
3.3.1.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en la ejecución de los Contratos de Concesión Nos. 770 de 2019 y 762 de 2019, se cuenta con elementos en los vehículos y en la oficina de atención al ciudadano que no cumplen con las especificaciones mínimas exigidas y TRANSMILENIO S.A. en su función de supervisor no ha exigido el cumplimiento de dichas obligaciones. ....</i>	<i>11</i>
3.3.1.2. <i>Hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A. solicitó dotar a los vehículos de elementos tecnológicos para captura de información, sin que la misma se encuentre plenamente integrada y en uso para el concesionario, los usuarios y el ente gestor. ....</i>	<i>16</i>
3.3.1.3. <i>Hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A., no utilizó la figura de la suspensión, dadas situaciones de fuerza mayor o caso fortuito en el Contrato de Concesión de Provisión de Flota No. 770 de 2019. ....</i>	<i>20</i>
3.3.2. Contrato de Concesión No. 761 de 2019.....	25
3.3.2.1. <i>Hallazgo administrativo por cuanto se evidencia la no optimización de los recursos tecnológicos en pro de rutas eficientes, en la ejecución del Contrato No. 761 de 2019. ....</i>	<i>26</i>
3.3.3. Contratos de Concesión Nos. 760 de 2019 y 768 de 2019.....	35
3.3.3.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias encontradas en la supervisión de los Contratos Nos. 760 y 768 de 2019 y la no publicación en SECOP II de todos los documentos contractuales.....</i>	<i>38</i>
3.3.3.2. <i>Hallazgo administrativo porque, durante el proceso auditor, se pudo establecer que, el Patio el Refugio, dispuesto para la Operación en Fontibón 1, presenta irregularidades físicas en su Infraestructura, ejecución correspondiente al Contrato No. 760 de 2019. ....</i>	<i>45</i>
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>51</b>
4.1. Beneficio de Control Fiscal por valor de sesenta y cinco millones setenta y nueve mil novecientos noventa y cinco pesos (\$65.079.995) porque TRANSMILENIO S.A., realizó las actividades pertinentes y el contratista SAUCO TECHNOLOGIES S.A.S., canceló a favor de este lo concerniente a la efectividad del pago de la cláusula penal.	

4.2.	Beneficio de Control Fiscal por valor de seis mil cuatrocientos noventa y dos millones novecientos tres mil quinientos veintinueve pesos (\$6.492.903.529), porque TRANSMILENIO S.A., y los Concesionarios para la operación troncal de la Fase I, CIUDAD MÓVIL, EXPRESS del FUTURO, METROBUS y SI99, modificaron el día 09 de septiembre de 2002, la Cláusula No. 69, lo que conllevó a que se ajustara la remuneración del agente gestor del sistema del 3% al 4%. ....	52
4.3.	Derecho de Petición No. 999 de 2021 .....	54
<b>5.</b>	<b>CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....</b>	<b>57</b>

**1. CARTA DE CONCLUSIONES  
CÓDIGO DE AUDITORÍA 101**

Doctor  
**FELIPE ANDRÉS RAMÍREZ BUITRAGO**  
Gerente General  
Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.  
Av. Eldorado No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre1, Piso 2  
Código Postal 111321  
Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño, Código 101.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo No. 04 de 2019, el Decreto Ley No.1421 de 1993, la Ley No. 42 de 1993, la Ley No.1474 de 2011, el Acuerdo Distrital No. 658 de 2016, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital No. 664 de 2017 y el Decreto No. 403 de 2020, practicó Auditoría de Desempeño a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. Vigencia 2019-2021, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proceso de contratación de las Unidades Funcionales de Fontibón I y II, Perdomo y Usme.

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 de Desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

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

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

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

Del resultado al seguimiento de las acciones establecidas por la entidad para el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, se cerraron las 20 acciones, cuya evaluación de la eficacia fue del 100%; no obstante, la calificación de la eficiencia fue del 90,25% de cumplimiento, dado que la acción para el hallazgo 3.1.3.2.1, si bien no subsanó el origen, ya es un hecho cumplido, puesto que, a la fecha el patio de la Unidad Funcional 5 Usme, se encuentra en funcionamiento.

Asimismo, la acción para el hallazgo 3.1.3.4.4, correspondiente a la auditoría realizada en el marco del Plan de Auditoría Distrital PAD-2020, Código 106, fue ejecutada, la misma tuvo como objetivo, el seguimiento por medio de informes a la construcción de las obras complementarias para adecuar las estaciones; sin embargo, la intervención no se ha finalizado, porque depende del Instituto de Desarrollo Urbano y al tener, que dicha circunstancia no depende exclusivamente del sujeto de control sino de agentes externos, se recalca la importancia de continuar con el seguimiento en próximas auditorías de dichas adecuaciones.

De otro lado, TRANSMILENIO S.A., para garantizar el transporte para la movilización de los usuarios, correspondiente a las Unidades Funcionales 2 (Fontibón I), 3 (Perdomo), 4 (Fontibón II) y 5 (Usme), lo realiza a través de los Contratos de Concesión de Provisión de Flota y Operación y Mantenimiento No. (s) 760 de 2019, 768 de 2019, 761 de 2019, 770 de 2019, 769 de 2019 (Fontibón I, II y Usme), y los otrosies No. (s) 14 de 2019 y 15 de 2020 (Perdomo), efectuados al Contrato de Concesión N° 03 de 2010, cuya ejecución va hasta el 2036, con la vinculación de vehículos padrones y busetones, la mayoría de ellos completamente eléctricos con una capacidad cada uno, entre 51 y 81 pasajeros, salvo con los que

se presta el servicio en la Unidad Funcional (3) Perdomo, que son vehículos con tecnología Euro V, Euro VI y Eléctricos a batería.

Como se expresó anteriormente, la mayoría de los vehículos son eléctricos, para lo cual, la Entidad contrató la infraestructura de soporte necesaria para su operación, situación que conlleva a disminuir de manera significativa las externalidades de ruido y emisión de contaminantes atmosféricos, asociadas al funcionamiento de los vehículos de transporte terrestre automotor.

Es de resaltar que los vehículos están equipados con robustos y modernos sistemas de video cámaras y sensores para las partes principales de funcionamiento del vehículo, así como de conteo e información al pasajero, mecanismos que a futuro se deben integrar, de tal manera que la información que ofrecen, permitirá una mejora continua en la optimización de la prestación del servicio de transporte.

Otro de los aspectos que se pudo apreciar en la auditoría, en especial en las visitas, fue la tecnología con la que cuentan la flota y el Sistema para su Operación. Por lo anterior, se realizaron análisis que permitieron tener un acercamiento a la eficiencia del sistema, lo cual reconoció que se cuentan con variables, datos y tecnología que deben ser utilizadas en la mejora continua en la eficiencia de las rutas, lo anterior teniendo en cuenta la importancia del Sistema de Transporte Público en una Ciudad Capital de las condiciones de Bogotá, es así como el análisis realizado en el estudio efectuado por el grupo auditor, invita a trabajar, con el objetivo de optimizar el porcentaje de ocupación de los buses, mejorar la calidad de vida de los Bogotanos y no deteriorar la flota innecesariamente.

En relación con la evaluación de Control Fiscal Interno, se determinaron hallazgos relacionados con el seguimiento efectuado a la ejecución de los contratos, en la medida que se encontraron debilidades en la supervisión, ya que en los informes que deben realizar los funcionarios designados para tal fin, no se evidenció, el detalle de las actividades realizadas por los contratistas de cara a las obligaciones que emergen de los contratos en sus aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, así como en la exigencia en el cumplimiento de las especificaciones mínimas exigidas respecto los bienes y servicios contratados, como deficiencias en la integración y uso de la información que entregan los elementos tecnológicos de transporte, la ausencia de adopción de posturas, que le permitiesen a la entidad, explorar figuras como la suspensión, ante la presencia de situaciones de fuerza mayor o caso fortuito en el desarrollo del contrato, finalmente se observó que el Patio el Refugio dispuesto para la Operación de Fontibón (I),



presenta irregularidades físicas en su Infraestructura que fueron solucionadas parcialmente.

## **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 el presente 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 el Decreto 403 de 2020.

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,



**MAURICIO ALEXANDER DÁVILA VALENZUELA**  
Director Técnico Sector Movilidad

Revisó: Sebastián José Bitar Arango - Subdirector fiscalización Movilidad  
Elaboró: Equipo Auditor

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

Se evaluó la gestión fiscal de la Empresa de Transporte Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A. mediante la aplicación simultánea y articulada de los Sistemas de Control Fiscal, orientados a la evaluación del *“Suministro de flota y operación en las zonas de Fontibón I y II, Perdomo y Usme”* con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos entre otros, puestos a disposición del Gestor Fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica.

De otra parte, se elaboró proyecto de respuesta definitiva al escrito en uso del Derecho de Petición No. 999 de 2021, con Radicado Inicial No. 1-2021-13367 de fecha 20 de mayo de 2021, interpuesto por un ciudadano quien puso en conocimiento de este ente de control lo siguiente: *“(....) tengo evidencias del despilfarro en Transmilenio en las rutas de alimentadores está omisión está generando pagos innecesarios y gastos excesivos quiero contactarme con alguien de la contraloría para ponerlo en contexto”*.

### **3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

#### **3.1. Concepto del Control Fiscal Interno**

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de la presente auditoría realizó la verificación y análisis de los sistemas de control aplicados por la entidad, con el fin de determinar la efectividad y calidad de éstos, igual que el nivel de confianza que se les puede otorgar. Por lo anterior, se efectuó revisión a los documentos contentivos de los procesos de contratación adelantados por TRANSMILENIO S.A., en cada una de sus fases (precontractual y contractual) y que culminaron con la adjudicación de las Unidades Funcionales 2 (Fontibón I), 4 (Fontibón II) y 5 (Usme), al otrosí No. 14 realizado al Contrato de Concesión No. 03 de 2010, por medio del cual se adicionó la vinculación y operación de la flota correspondiente a la Unidad Funcional 3 (Perdomo), así como la verificación del cumplimiento de las acciones que debe adelantar la Entidad, destinados a perfeccionar o corregir los hallazgos identificados en anteriores auditorías.

La evaluación de la muestra de auditoría permitió determinar observaciones relacionadas con deficiencias en la supervisión que a la postre conllevaron en algunos casos, al incumplimiento de las condiciones previstas en el contrato.

De otro lado, la Entidad no utilizó la figura de la suspensión, dadas las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito presentadas en uno de los contratos de concesión de provisión de flota analizados por el equipo auditor. Asimismo, se observó que el Patio el Refugio dispuesta para la Operación de Fontibón (I), presenta irregularidades físicas en su Infraestructura que no han sido solucionadas.

#### **3.2. Seguimiento al Plan de Mejoramiento**

Una vez consultado el archivo reportado en el aplicativo SIVICOF, fueron seleccionadas 20 acciones que tenían como fecha máxima de vencimiento el 30 de junio de 2021; tiempo en el cual el sujeto de vigilancia y control fiscal debió realizar las acciones para su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en los artículos décimo y décimo primero de la Resolución Reglamentaria No. 036 de fecha 20 de septiembre de 2019.

La evaluación al componente Plan de Mejoramiento, se efectuó con base en el cumplimiento de éste es decir, la eficacia y la efectividad de las acciones formuladas para corregir los hallazgos provenientes de los informes de auditorías. Por lo anterior, se procederá a indicar que, las 20 acciones vencidas a 30 de junio de 2021,

se cerraron calificadas efectivas por haber cumplido con lo planteado y haber subsanado la causa que generó el hallazgo. Para mayor claridad se discriminan a continuación.

**Cuadro No. 1: Acciones cerradas - cumplidas efectivas**

No.	Vigencia	Código Auditoría	No. Hallazgo	Código Acción	No.	Vigencia	Código Auditoría	No. Hallazgo	Código Acción
1	2020	111	3.1.1	1	11	2020	106	3.1.3.6.2	1
2	2020	116	3.1.3	1	12	2020	106	3.1.3.6.3	1
3	2020	106	3.1.3.11.1	1	13	2020	116	3.1.4	1
4	2020	106	3.1.3.13.1	1	14	2020	111	3.2.1	1
5	2020	106	3.1.3.13.2	1	15	2020	111	3.4.1	1
6	2020	106	3.1.3.4.1	1	16	2020	111	3.4.3	1
7	2020	106	3.1.3.4.2	1	17	2020	111	3.5.2	1
8	2020	106	3.1.3.4.3	1	18	2020	106	4.2.2.1	1
9	2020	106	3.1.3.4.4	1	19	2020	106	4.2.2.2	1
10	2020	106	3.1.3.5.1	1	20	2020	106	3.1.3.2.1	1

Fuente: SIVICOF

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

De conformidad con lo anterior, las 20 acciones fueron calificadas cumplidas efectivas, con lo que quedan subsanadas las causas de los hallazgos detectados por la Contraloría de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria No. 036 de fecha 20 septiembre de 2019.

Sin embargo, es pertinente precisar que, si bien la acción para el hallazgo 3.1.3.2.1 código 106 del PAD 2020 *“hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a que está definido la llegada de los nuevos buses para el 18 de julio del 2020, a la fecha no se dispone de la construcción y entrega del patio nuevo de Usme por parte de TRANSMILENIO S.A., al Concesionario del contrato 688 de 2018”*, fue ejecutada.

El cumplimiento de la acción mencionada, está soportado en doce informes de julio de 2020 a junio de 2021, denominados Plan de mejoramiento, dentro de los cuales se determinó: *“Patio la Reforma y extensión Troncal Caracas Tramo 2”*, se realizó una descripción general del proyecto, estado actual, cronograma, avance mensual, plan de contingencia, metas para el siguiente mes y estrategias de trabajo - hoja de ruta del proyecto; no se evidenció planteamiento ni desarrollo de gestiones que permitiesen demostrar trámites por medio de los cuales se hiciesen exigencias específicas y determinantes para la entrega oportuna del mencionado patio; lo que incluso conllevó a generar modificaciones en la entrega de la flota y consecuentemente de la operación de la zona funcional Usme. Sin embargo, esta fue calificada como efectiva puesto que a la fecha, la causa que originó el hallazgo

fue subsanada toda vez que, actualmente el patio se encuentra en funcionamiento. Las limitantes y las respectivas consecuencias serán evidenciadas en el informe efectuado a la Unidad Funcional 5.

Por último, vale la pena señalar que respecto al hallazgo 3.1.3.4.4 formulado en el desarrollo de la auditoría de regularidad, código 106 correspondiente al PAD- 2020, relacionado con la no disposición de la construcción de las obras complementarias para adecuar las estaciones del sistema para la operación de la nueva flota, TRANSMILENIO S.A., planteó la acción *“elaborar informes mensuales sobre el seguimiento al IDU en la ejecución de los proyectos para el mejoramiento de estaciones, a través del convenio 020 de 2001”*. Los Informes allegados como consecuencia de los requerimientos efectuados dentro de la presente auditoría, evidencian el cumplimiento de lo planteado.

Sin embargo, dentro de las conclusiones del último informe de seguimiento por parte de TRANSMILENIO S.A., se resalta la anotación que a la fecha no se ha desarrollado toda la adecuación por parte del Instituto de Desarrollo Urbano, por la situación del paro nacional y que tal circunstancia persiste. Por lo anterior, es importante reconocer que la misma está supeditada a la gestión de terceros como es el caso del IDU y que, dicha circunstancia no depende solo del sujeto de control sino de agentes externos, se recalca la importancia de continuar con el seguimiento en próximas auditorías.

### 3.3. Resultados de la auditoría practicada

En el marco de la auditoría objeto del presente informe, se realizó seguimiento a los procesos para la adjudicación de las Unidades Funcionales 2, 3, 4 y 5 pertenecientes a las zonas de Fontibón I y II, Perdomo y Usme respectivamente, en razón a ello, se analizaron los documentos publicados en el SECOP II, los suministrados por TRANSMILENIO S.A. como consecuencia de las diferentes solicitudes de información efectuadas por este ente de control, relacionadas con la etapa precontractual de las Licitaciones Públicas TMSA-LP-06-2019 y TMSA-LP-07-2019 y las Selecciones Abreviadas TMSA-SAM-18-2019 y TMSA-SAM-19-2019. Igualmente, se revisaron los Contratos de Concesión Nos. 760 de 2019, 761 de 2019, 762 de 2019, 768 de 2019, 769 de 2019, 770 de 2019 y el otrosí No. 14 del Contrato de Concesión No. 003 de 2010, así como aquellos aspectos evidenciados en las visitas administrativas llevadas a cabo dentro de la presente auditoría.

### 3.3.1. Contratos de Concesión No. 770 de 2019 y 762 de 2019.

El Contrato de Concesión No. 770 de 2019, cuyo objeto es *“Otorgar en Concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP en el componente de Provisión de Flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el contrato, al concesionario en la Unidad Funcional asociadas a las zonas del SITP de Usme del componente zonal.”*, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 2: Ficha Técnica del Contrato No. 770 de 2019**

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Número del Contrato	770 de 2019
Fecha de suscripción	12 de diciembre de 2019
Tipo y número de proceso de selección reportado en el SECOP	Selección Abreviada No. TMSA-SAM-18-2019 - Resolución de Apertura No. 935 del 1 de octubre de 2019.
Objeto	Otorgar en Concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP en el componente de Provisión de Flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el contrato, al concesionario en la Unidad Funcional asociadas a las zonas del SITP de Usme del componente zonal.
Contratista	ELECTRIBUS BOGOTÁ USME I S.A.S. NIT: 901.343.268-7
Presupuesto Oficial Estimado	\$354.745.000.000
Forma de Pago	Actas Mensuales
Plazo de ejecución inicial	Quince (15) años y seis (6) meses. Seis (6) meses Etapa Preoperativa y Quince (15) años Etapa Operación y Mantenimiento.
Fechas de inicio	14 de enero de 2020 - Contrato 22 de mayo de 2021 – Etapa Operación y Mantenimiento.
Modificatorio	Otrosí No. 1.
Fecha del modificatorio	18 de septiembre de 2020.
Justificación del modificatorio	Por la pandemia ocasionada por COVID-19, se extiende la Etapa Preoperativa hasta el once (11) de diciembre de 2020. Se modifica el cronograma de entrega de la flota y se fija el doce (12) de diciembre de 2020 como fecha de inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento.
Modificatorio	Otrosí No. 2.
Fecha del modificatorio	7 de diciembre de 2020.
Justificación del modificatorio	Por la pandemia ocasionada por COVID-19, se generó retrasos en los tiempos inicialmente previstos para la contratación del arrendamiento del inmueble para la infraestructura de soporte y generó retrasos en los estudios técnicos y sociales por parte del

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	constructor. Se modificó el numeral 10.3 del contrato, se extendió la Etapa Preoperativa hasta el veintiocho (28) de febrero de 2021. Se modificó el cronograma de entrega de la flota y se fijó el primero (1) de marzo de 2021 como fecha de inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento.
Modificatorio	Otrosí No. 3.
Fecha del modificatorio	18 de febrero de 2020.
Justificación del modificatorio	Por efectos de lluvias CODENSA (contrato 696 de 2020) contratista constructor de la Infraestructura de Soporte tuvo descenso en rendimientos debido a la necesidad de ejecutar actividades de control de aguas y se retrasó el mejoramiento de subrasante. Se modificó el numeral 10.3 del contrato, el numeral 6.2.3., se extendió la Etapa Preoperativa hasta el veintitrés (23) de junio de 2021. Se modificó el cronograma de entrega de la flota y se fijó el veinticuatro (24) de junio de 2021 como fecha de inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento.
Fecha de terminación inicial	13 de julio de 2035.
Fecha de terminación final	21 de mayo de 2036.
Estado	Ejecución.
Supervisor y/o interventor	Subgerente Técnico y de Servicios – Director Técnico de BRT – Director TIC – Subgerente Jurídica – Subgerente Económica – Director Técnico de Buses.

Fuente: Expediente Contractual SECOP II

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

Igualmente, el Contrato de Concesión No. 762 de 2019, cuyo objeto es *“Otorgar en Concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP en su componente zonal para la Unidad Funcional 5, Usme I, y respecto de los grupos de servicios que se originen, conformen, o lo llegaren a conformar, en el componente de Operación de Flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el contrato, y el Pliego de Condiciones del Proceso Abreviada..”*, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 3: Ficha Técnica del Contrato No. 762 de 2019**

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Número del Contrato	762 de 2019
Fecha de suscripción	6 de diciembre de 2019
Tipo y número de proceso de selección reportado en el SECOP	Selección Abreviada No. TMSA-SAM-19-2019 - Resolución de Apertura No. 936 del 1 de octubre de 2019.
Objeto	Otorgar en Concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema



CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	Integrado de Transporte Público – SITP en su componente zonal para la Unidad Funcional 5, Usme I, y respecto de los grupos de servicios que se originen, conformen, o lo llegaren a conformar, en el componente de Operación de Flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el contrato, y el Pliego de Condiciones del Proceso Abreviada.
Contratista	E- SOMOS ALIMENTACIÓN S.A.S. NIT: 901.342.082-1
Presupuesto Oficial Estimado	\$483.592.000.000
Forma de Pago	Actas Mensuales
Plazo de ejecución inicial	Quince (15) años y seis (6) meses. Seis (6) meses Etapa Preoperativa, Quince (15) años Etapa Operación y Mantenimiento.
Fechas de inicio	14 de enero de 2020 - Contrato 22 de mayo de 2021 – Etapa Operación y Mantenimiento.
Fecha Acta de Entrega de Infraestructura de Soporte	22 de abril de 2021
Fecha de terminación inicial	13 de julio de 2035.
Fecha de terminación final	21 de mayo de 2036.
Estado	Ejecución.
Supervisor y/o interventor	Subgerente Técnico y de Servicios – Director Técnico de BRT – Director TIC – Subgerente General - Subgerente Jurídica – Subgerente Económica – Director Técnico de Buses.

Fuente: Expediente Contractual SECOP II

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

Luego de la revisión de la información que se encontró en el portal de contratación SECOP II, las respuestas a las solicitudes elevadas por este órgano de control y la visita administrativa, se formulan los siguientes hallazgos:

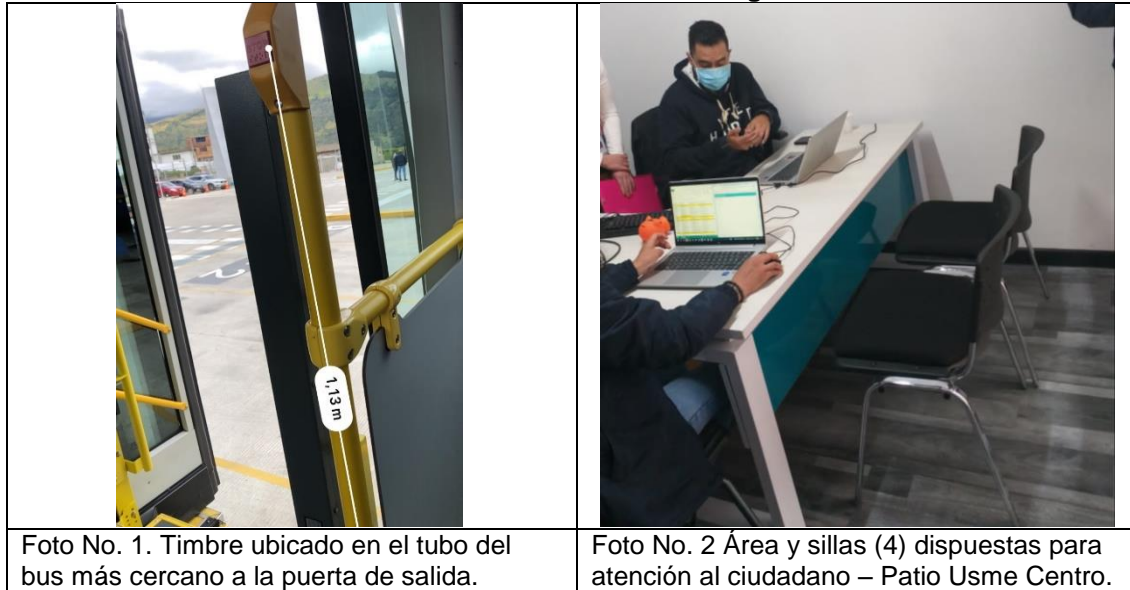
*3.3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en la ejecución de los Contratos de Concesión Nos. 770 de 2019 y 762 de 2019, se cuenta con elementos en los vehículos y en la oficina de atención al ciudadano que no cumplen con las especificaciones mínimas exigidas y TRANSMILENIO S.A. en su función de supervisor no ha exigido el cumplimiento de dichas obligaciones.*

El documento Anexo 1, “Especificaciones Técnicas Vehículos Eléctricos Componente Zonal”, establece en su numeral 2.1.2.10, sobre las puertas de servicio lo siguiente: “Todos los vehículos destinados para la operación de servicios Urbanos deben contar como mínimo con un timbre de solicitud de parada ubicado en los tubos (pasamanos o asideros) más cercanos a la puerta de desembarco de los pasajeros (uno por cada puerta de salida). Estos timbres deben estar instalados a una altura mínima de 1500 mm y máxima de 1700 mm, medidos verticalmente desde la plataforma continua del vehículo (piso)”, no obstante, en visita administrativa llevada a cabo el 9 de agosto de 2021, se encontró para el bus identificado internamente



como Z91 7819, que el timbre está ubicado a 1130 mm del piso, como se puede observar en la foto No. 1., del siguiente cuadro.

**Gráfico 1: Visita administrativa del 9 de agosto de 2021**



Fuente: Visita Administrativa del 9 de agosto de 2021.

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

En la misma visita administrativa del 9 de agosto, se conoció el punto de atención al ciudadano, cuyos requisitos, según el Contrato de Concesión de Operación No. 762 de 2019, debe contar con línea telefónica (numeral 12.5.5.2), cuatro (4) sillas para acomodar a los peticionarios (numeral 12.5.5.4) y todas las sillas tendrán apoyabrazos y espaldar (numeral 12.2.6.7), sin embargo, en dicha visita se pudo constatar que no se tiene línea telefónica, temporalmente se usa línea celular y en cuanto a las cuatro sillas para atender a los ciudadanos las mismas no están dotadas de apoyabrazos, como se puede ver en la gráfica No. 1, del cuadro anterior.

Igualmente, en la visita administrativa mencionada, se realizó un recorrido en el bus identificado con el número interno Z91 7809, el cual se encuentra en servicio asignado a la ruta 3-10- USME CENTRO, en cuyos recorridos, se ingresó al portal de Usme y se salió de este. En el desarrollo de la diligencia, no se evidenció que estuviera en funcionamiento el panel de información al pasajero, ni que se desplegaran de forma automática, visual y auditiva las próximas paradas, el destino final, la fecha y la hora actual, así como tampoco, cuando se abrían las puertas en cada parada, se indicó la parada en la que se encontraba y el destino final.

En respuesta a la situación planteada en párrafos anteriores, la Entidad expuso que el “PIP (panel de información del pasajero), está funcionando acorde con lo establecido contractualmente, toda vez, que en la estructuración de los contratos del SIRCI, no se solicitó el equipamiento (parlantes) y no se estableció la obligación al SIRCI para que este realizara integración de audio, para la información al pasajero con funcionalidad de anunciar automáticamente las próximas dos paradas programadas y otros mensajes”, no obstante, en oposición a lo expresado por la entidad, al revisar el Anexo 3 ITS, aplicable al Contrato de Provisión No. 770 de 2019, claramente se aprecia lo siguiente:

*“Un aditamento importante para desplegar por cada bus es el Panel de Información al Pasajero (PIP) y el número de Paneles de Información al Pasajero (PIP), deberá ser suficiente de acuerdo con la tipología del bus, su ubicación y ángulo de visión. La interfaz de comunicación de este aditamento deberá poder articularse en términos de transmisión de datos de forma sencilla y deberá poder recibir información basada en servicios para no tener dependencias de protocolos propietarios, todo esto a través del concesionario del SIRCI. Estos Paneles de Información al Pasajero (PIP) deben desplegar de forma automática, visual y auditiva las próximas paradas que tendrá el servicio, el destino final, la fecha y la hora actual, y cada vez que se abran las puertas en una parada, se mencione la parada en la que se encuentra y el destino final; estas mismas funcionalidades serán para los mensajes que se envíen desde El Ente Gestor o para información relevante que sea necesaria que los usuarios conozcan”.*

La causa de lo referido en precedencia, radica en la falta de seguimiento y control a la ejecución de los contratos por parte de la supervisión, quien en un claro incumplimiento a lo que representa tal figura, omitió la revisión de los detalles consignados en las obligaciones del contrato y los anexos que hacen parte integral del mismo, lo que conllevó entre otros aspectos a que los buses no contaran con la implementación y funcionamiento de lo dispuesto contractualmente en cuanto a mensajes informativos en viaje para el pasajero, que de tenerse, redundaría en una mejor prestación del servicio de transporte público.

Es por ello, que contar con elementos instalados en los buses y en la oficina de atención al ciudadano, sin que los mismos cumplan con los requisitos exigidos, conduce necesariamente a la prestación del servicio con una menor eficacia a la esperada, además de incumplir con las obligaciones contractuales.

Tal circunstancia va en contravía de lo previsto en el Manual de Supervisión e Interventoría (código M-DA-015, versión 3) de TRANSMILENIO S.A, implementado justamente para asegurar la ejecución de los contratos conforme han sido concebidos, al punto que, en el mismo, se definen las responsabilidades y funciones del supervisor y se determinan las actividades que deben realizarse para la vigilancia y ejecución contractual, es así como el numeral 8 del manual ha expresado que, una de las finalidades de la supervisión es precisamente: “Asegurar

*que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.”.*

Por último, es preciso señalar que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones deben procurar por el cumplimiento de los fines trazados por la administración pública y para el caso objeto de análisis, resulta evidente la omisión cometida por TRANSMILENIO S.A. en el seguimiento que debía realizar a la correcta ejecución de los contratos, quien no advirtió la situación planteada, y permitió que los buses fueran vinculados a la operación sin el lleno de los requisitos para su cabal funcionamiento, así como aceptó unas sillas para la oficina de atención al ciudadano que no cumplían con las condiciones mínimas exigidas en el pliego de condiciones y ha omitido la exigencia de los teléfonos igualmente determinados en el proceso contractual, con lo que se afecta el deber funcional que le asiste a la entidad en el cumplimiento propio de sus funciones conforme lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley No. 734 de 2002, inherente a los deberes de todo servidor público que a su tenor literal expresan :

**“ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:**

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

*2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función”.*

Además de la norma descrita y lo expuesto en precedencia, se vulnera el artículo 209 de la Constitución Política Nacional, y el artículo 83 de la Ley No. 1474 de 2011, con lo que se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque en la ejecución de los Contratos de Concesión Nos. 770 de 2019 y 762 de 2019, se cuenta con elementos en los vehículos y en la oficina de atención al ciudadano que no cumplen con las especificaciones mínimas exigidas.

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

Revisada y analizada la respuesta entregada por la entidad al Informe Preliminar de la Auditoría de Desempeño, mediante Oficio No. 1-2021-24333, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C., el 17 de septiembre de 2021, respecto a la altura del timbre ubicado en la puerta de servicio 2 del vehículo BYD B13S01, identificado con el número interno Z91-7819, la Entidad explicó que, los mismos fueron ubicados conforme las directrices que en ese sentido contempla la Norma Técnica Colombiana Vehículos accesibles, NTC 5701, la cual en su versión 2014, expone lo siguiente: *“5.5.2.1. Ubicación de los timbres especiales. Los timbres para utilizar por las personas con discapacidad deben estar ubicados dentro del alcance de cada una de las personas sentadas en la silla preferencial. Debe existir un timbre por cada dos sillas preferenciales y deben estar ubicados entre 900mm y 1200 mm, medidos verticalmente desde el piso del vehículo”* (Subrayado fuera de texto).

En consideración a las argumentaciones y evidencias ofrecidas por la entidad en su respuesta, se pudo establecer que la ubicación de las sillas y los timbres encajan en la especificación técnica a la que se ha hecho mención, por lo tanto se aceptan los fundamentos expuestos por la Entidad.

En cuanto a las características de las cuatro (4) sillas para acomodar a los peticionarios, en el punto de atención al ciudadano, TRANSMILENIO S.A. solicitó la corrección del mobiliario, por lo cual *“la empresa concesionaria puso a disposición las sillas, de conformidad con lo estipulado en el Contrato de Concesión de Operación No. 762 de 2019 en el numeral 12.5.6.7”* y como prueba, la respuesta incluyó un registro fotográfico, en el que se puede ver el ajuste correspondiente, por esta razón se aceptan los argumentos presentados por TRANSMILENIO S.A.

Respecto a la línea telefónica; la Entidad en su respuesta además de no desvirtuar lo indicado en el informe preliminar, no demostró que a la fecha se cuente con una línea telefónica de manera definitiva para atención al ciudadano en los términos y condiciones exigidos en el contrato que fue hacia donde estuvo orientada la observación, en igual sentido ocurrió con lo relacionado al panel de información al pasajero, aspecto sobre el cual, el sujeto de control no se pronunció.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, TRANSMILENIO S.A., demostró su cumplimiento en algunas de las situaciones relatadas en la observación (timbre y sillas), las cuales serán retiradas del informe definitivo, sin embargo, respecto a las demás (línea telefónica definitiva y panel de información al pasajero), la respuesta no desvirtúa lo observado, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el Plan de

Mejoramiento que presente la entidad y se dará traslado a la Personería de Bogotá, D.C., para lo de su competencia.

3.3.1.2. *Hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A. solicitó dotar a los vehículos de elementos tecnológicos para captura de información, sin que la misma se encuentre plenamente integrada y en uso para el concesionario, los usuarios y el ente gestor.*

En el Acta de Visita Administrativa del 9 de agosto de 2021, TRANSMILENIO S.A., respecto al uso que se le da a la información capturada por los Sistemas Inteligentes de Transporte - ITS, explicó que:

*“Se encuentra en fase de recopilación de la información proveniente de los sistemas ITS, con ello se avanza en los procesos requeridos para contar con suficiente información “histórica”, de tal manera que esta información primaria sirva como base para calcular los parámetros, desarrollar modelos matemáticos, criterios y/o marcos de referencias necesarios para describir el comportamiento y desempeño de la flota. En consecuencia, la primera parte del proceso implica consolidar suficiente información, para con ello, a través de procesos estadísticos que empleen información primaria, el Ente Gestor cuente con un marco de referencia sobre el cual pueda monitorear y evaluar desempeño de la flota y sus conductores.*

*Posteriormente, la información que en lo sucesivo se recopile a través de los elementos ITS, podrá emplearse como insumo para dar valor agregado a los procesos de supervisión y control, y con ello redundar en la mejor calidad de servicio. La información capturada a través de los dispositivos tecnológicos de la nueva flota, permite monitorear variables que, previamente a la incorporación de esta tecnología, no eran registradas por el Ente Gestor, o que se recopilaban de maneras que no era posible llevar un registro sistematizado, tampoco se contaba con las capacidades para albergar y procesar grandes volúmenes de información. Con la implementación de estos nuevos recursos, las diferentes áreas de TRANSMILENIO S.A. avanzan, no solo en el análisis de los datos y en la formulación de los procesos estadísticos y matemáticos, también en el desarrollo de las aplicaciones requeridas para el manejo de estos procesos”*

Lo anterior, deja entrever que TRANSMILENIO S.A., trabaja de manera reactiva a la información que le suministran los elementos ITS, sin que previo a la contratación hubiese advertido en los estudios previos, que los dispositivos de hardware y software necesarios para la captura de la información de cámaras de video, de monitoreo de las partes electromecánicas del bus, sensores de cabina y de motor, conteo de pasajeros, kilómetros recorridos, aceleración del vehículo, frenadas bruscas, entre otros, contarán con estándares y definiciones de su uso y aplicaciones con utilidades concretas, con lo que se evidencia la falta de planeación por parte del Ente Gestor.



A manera de ejemplo, se tiene el botón de pánico, el cual al ser accionado por el conductor, envía la información de sonido a través del canal dispuesto por el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información - SIRCI, al Centro de Control de Operación de Transmilenio, el cual se halla físicamente ubicado en el piso cuarto de la sede de Transmilenio, y el video capturado por las múltiples cámaras que posee el vehículo, es enviado al centro de gestión que se encuentra en el piso sexto de la sede de la entidad, sin que se tenga integrado el sonido y video en un solo receptor, con lo que se impide obtener una percepción más precisa de la urgencia, y por tanto una reacción más ajustada a la realidad.

Igualmente, ocurre con la información de temperatura de los motores del vehículo, velocidad del vehículo, desgaste de pastillas de frenos, revoluciones del motor, niveles de la batería, regeneración de energía, peso del vehículo por eje, momentos del vehículo en reversa, datos que son útiles para el control y el mantenimiento realizado por el concesionario de operación, pero el operador solo cuenta con la información correspondiente a ubicación y cámaras del bus, al respecto TRANSMILENIO S.A., informó que *“Se precisa en el marco de los contratos de Concesión, los Concesionarios de Operación pueden implementar sus propios sistemas de monitorización de su flota”*, no obstante, se evidenció que dicho monitoreo aún no se encuentra implementado.

Como posibles causas de la situación antes relatada, se tiene que TRANSMILENIO S.A., solicitó elementos tecnológicos para instalar en los vehículos que hacen parte del objeto de los contratos de concesión de provisión y operación de flota, sin que dichas características técnicas puedan ser soportadas por las tecnologías del SIRCI, asimismo el que se hayan solicitado elementos de captura de información, sin tener claramente determinado su uso y utilidad, así como los aplicativos necesarios que permitan ofrecer un mejor servicio a los usuarios.

El escenario planteado, contraviene lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley No. 80 de 1993, en la medida que las entidades públicas están instituidas para propender por la satisfacción de las necesidades, las cuales están orientadas necesariamente a cumplir con los fines del Estado en términos de efectividad y eficiencia, circunstancia que debe verse reflejada incluso, en la oportunidad y cumplimiento de las obligaciones que emergen del contrato.

Como posible consecuencia se tiene una subutilización de los elementos tecnológicos de captura de información e igualmente una subutilización y rezago en el uso de la información que dichos elementos ofrecen, razón por la cual se presenta

una observación administrativa porque TRANSMILENIO S.A. solicitó dotar a los vehículos de elementos tecnológicos para captura de información, sin que dicha información se encuentre plenamente integrada y en uso para el concesionario, los usuarios y el ente gestor.

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

Revisada y analizada la respuesta entregada por la entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante el Oficio No. 1-2021-24333 radicado en la Contraloría de Bogotá D.C., el 17 de septiembre de 2021, en la que TRANSMILENIO S.A. expuso que, en los procesos de licitación que dieron origen a los Contratos de Concesión No (s). 762 de 2019 y 770 de 2019, se identificó la necesidad de dotar a los vehículos de Sistemas Inteligentes de Transporte –ITS, *“que respondieran a las necesidades de los usuarios del SITP y de las áreas técnicas de TRANSMILENIO S.A. Esto, para al monitoreo de la seguridad y de la calidad del servicio brindada a los usuarios en condiciones técnicas adecuadas, bajo cumplimiento de estándares específicos que garanticen su funcionalidad”*.

Relató igualmente, como se estructuró el anexo técnico ITS (3) e indicó que, *“las definiciones de uso y aplicaciones de los ITS fueron plenamente identificadas y determinadas en la etapa de planificación para la estructuración de los procesos de selección a partir de diversas actividades realizadas, partiendo de las necesidades de las áreas técnicas de la empresa (...)”*.

También explicó que, *“Una vez mencionado todo lo anterior, se hace necesario resaltar que, tal como lo define la metodología en “V”, el despliegue y aprovechamiento de equipamientos ITS no termina una vez surtidas las fases de especificación-diseño-desarrollo, sino que contempla además procedimientos de validación, homologación y verificación de las especificaciones y diseños, para los cuales se contempló una fase de estabilización en los contratos de operación de la flota zonal y alimentadora vinculada (...)”*, resaltó que la etapa de estabilización finaliza tres meses después del inicio de operación comercial de los concesionarios. En tal sentido, es preciso aclarar que para los contratos referidos en la presente observación, la etapa de estabilización culminó el pasado 21 de agosto de 2021.

En otro aparte la Entidad indica:

*“reitera que para el aprovechamiento de la información, TRANSMILENIO S.A. se encuentra en fase de recopilación de la información proveniente de los sistemas ITS, con ello se avanza en los procesos requeridos para contar con suficiente información “histórica”, de tal manera que esta información primaria sirva como base para calcular los parámetros, desarrollar modelos matemáticos, criterios y/o marcos de referencias necesarios para describir el comportamiento y desempeño de la flota. En consecuencia, la primera parte del proceso implica consolidar suficiente información, para con ello, a través de procesos estadísticos*

*que empleen información primaria, el Ente Gestor cuente con un marco de referencia sobre el cual pueda monitorear y evaluar desempeño de la flota y sus conductores”.*

Igualmente, respecto al funcionamiento del pisón de emergencia la Entidad aclaró lo siguiente:

*“el Centro de Gestión no ha finalizado la etapa de implementación. El Ente Gestor ha buscado avanzar en la utilización de la información derivada de los elementos ITS; para ello, adelanta pruebas con las que se han identificado los ajustes a las funcionalidades del Centro de Gestión, es por ello que se cuenta con algunas terminales del Centro de Gestión en el Piso 6.*

*Dado que parte de la flota de buses que se han vinculado al sistema en los últimos lotes, aún se encuentran en ambiente de pruebas, ha sido necesario mantener vigente el protocolo para la atención de los pisonos de emergencia con las funcionalidades que ofrece el SIRCI (...). Una vez la totalidad de la flota se encuentre en ambiente de producción, el protocolo será actualizado y se incorporará la funcionalidad de video que se recibe a través del Centro de Gestión en el protocolo para la atención de pisonos de emergencia.”*

De lo anterior, se puede concluir que, aunque la visita administrativa del 9 de agosto de 2021, se llevó a cabo dentro del plazo previsto en los contratos de operación de la flota zonal y alimentadora, para la fase de estabilización, en la que se obtuvieron evidencias que permitieron formular la observación objeto de análisis, a la fecha de la respuesta al informe preliminar, dicho plazo había expirado, y aun así, la Entidad no demuestra que efectivamente se cuente con definiciones del uso de la información que entregan los ITS, ni aplicaciones con utilidades concretas, aunque se entiende que alguna de la información que se captura con los elementos tecnológicos a bordo del vehículo, requieren de series históricas para modelar una línea base de comportamiento, se tiene otra información, como temperaturas de las baterías, temperaturas del motor, revoluciones del motor, niveles de batería, pastillas de frenos entre otras, cuyo comportamiento y límites son eminentemente técnicos, determinados por una investigación y desarrollo del producto, y que como se expresó en la observación, son de utilidad para el proceso de operación de los vehículos, sin que se evidencie en la respuesta de la Entidad, que efectivamente esta información en la práctica ha sido aprovechada.

Por lo analizado en párrafos anteriores, los argumentos presentados en la respuesta no desvirtúan lo observado, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad.



3.3.1.3. *Hallazgo administrativo porque TRANSMILENIO S.A., no utilizó la figura de la suspensión, dadas situaciones de fuerza mayor o caso fortuito en el Contrato de Concesión de Provisión de Flota No. 770 de 2019.*

Para iniciar la etapa de operación y mantenimiento del Contrato No. 770 de 2019, TRANSMILENIO S.A., tenía la obligación de entregar la Infraestructura de Soporte, definida como el área que se utiliza para la operación de los vehículos, la cual debe contar con zonas administrativas, espacios para mantenimiento, disponibilidad del energético y de las áreas para el parqueo de los vehículos que conforman la flota.

Es así, como para la entrega de la infraestructura de soporte, TRANSMILENIO S.A., tuvo dificultades, primero; por circunstancias ligadas a la pandemia mundial derivadas del COVID 19, lo que ocasionó retrasos en los tiempos inicialmente previstos para la contratación del inmueble, causándole igualmente retrasos al constructor de la infraestructura, tanto en trámites de licencias y permisos, como en estudios técnicos del terreno.

La segunda circunstancia que dificultó la entrega de la infraestructura de soporte, se derivó de la ola invernal del segundo semestre de 2020, especialmente durante noviembre y diciembre de ese año, que conllevó a que el constructor requiriera mayor tiempo, debido a que necesitó realizar manejo de aguas lluvias, se generó un descenso de los rendimientos de las obras y le impidió realizar actividades de mejoramiento de sub-rasantes, retrasos atribuibles a las condiciones climáticas no predecibles.

Como respuesta a las situaciones de fuerza mayor relatadas anteriormente, Transmilenio procedió a suscribir los Otro sí Nos. 2 y 3, con el concesionario de provisión ELECTRIBUS BOGOTÁ USME I S.A.S., a través de los cuales modificó cláusulas al contrato y varió las fechas de finalización de la etapa pre-operativa y pactó nuevas fechas previstas para el inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento del contrato de provisión de flota, entre otros.

Ahora bien, al revisar el manual de contratación de la Entidad Pública, se encuentra que el numeral 2.2.4.2., establece el procedimiento para llevar a cabo una modificación, aclaración, adición presupuestal, cesión o suspensión, con lo que se aprecia que era viable para el caso, la aplicación de la suspensión del contrato, como la fórmula expedita para dar continuidad al contrato en procura del interés general, cuando se presenten situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, categorías en las cuales se pudieron enmarcar los hechos que originaron los otrosíes Nos. 2 y 3, del Contrato No. 770 de 2019, con lo que cobra mayor fuerza

esta posición, en atención a que, los vehículos aún no estaban en operación y con la suspensión del contrato no se hubiese afectado la prestación del servicio de transporte público.

Las causas para que TRANSMILENIO S.A., haya suscrito modificaciones contractuales y no las suspensiones de los contratos, pudo ocasionarse, por la falta de análisis de alternativas por parte de los supervisores y ordenadores del gasto, ante la presencia de las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito que impidieron la ejecución del contrato en los términos previstos inicialmente, si se tiene en cuenta que la remuneración del contrato de provisión debía estar alineada a la del contrato de operación de la flota.

No obstante, es preciso señalar que si bien, la figura de la suspensión temporal del contrato no está regulada en la ley, con la entrada en vigencia de la Ley No. 80 de 1993, el principio de la autonomía de la voluntad de las partes se ha convertido en fuente principal en la ejecución de los contratos, tal como se aprecia en el artículo 40 de la precitada norma y que a su tenor literal expresa lo siguiente:

*“Artículo 40.- Del Contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

*Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración. (...).”*

Lo descrito anteriormente, en consonancia con la primacía del interés general en la persecución de los fines de la contratación tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley No. 80 de 1993, así:

**“ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.** *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.*

En atención a las normas descritas, resulta claro que en virtud de la autonomía de la voluntad, que les asiste tanto a la administración como al particular al utilizar en la contratación estatal la figura de la suspensión, la misma encuentra sus límites en

el interés general, que en todo caso está orientado al cumplimiento de los fines del Estado, como bien lo afirmó la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de fecha 5 de julio de 2016, con Radicación No. 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278), Magistrado Ponente Germán Bula Escobar, cuando indicó: *“el interés general se ve honrado por la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios contratados y el feliz término de los mismos”*, de esta manera, al estar fundada la figura de la suspensión en la autonomía de la voluntad, su uso, ante hechos de fuerza mayor, puede prevenir reclamaciones y demandas, como la que se presentó ante el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio por el concesionario de operación, en la ejecución del Contrato No. 762 de 2019, pues si se hubiese suspendido el Contrato No. 770 de 2019, de provisión de flota, la misma suerte debería haber tenido el Contrato No. 762 de 2019, de operación de dichos vehículos.

De esta manera, no se evidencia que TRANSMILENIO S.A., haya propuesto y suscrito con el contratista la suspensión del contrato de concesión como fórmula expedita y menos onerosa, para dar continuidad al Contrato No. 770 de 2019, ante la presencia de situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, se presenta un hallazgo de carácter administrativo

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

Revisada y analizada la respuesta entregada por la entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante Oficio No. 1-2021-24333, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C., el 17 de septiembre de 2021, en la que TRANSMILENIO S.A., indicó que no se tomó en consideración la figura de la suspensión del contrato, por cuanto *“era claramente improcedente conforme al Contrato de Concesión 770 de 2019 y no se cumplían sus requisitos de procedencia”* y explicó la cláusula 32.7 relacionada con la Modificación del contrato, la cual en resumen, estableció que el mismo solo podrá ser modificado por acuerdo escrito debidamente firmado por las partes, siempre que se cumpla con los requisitos de ley.

Luego expuso la Entidad que la *“figura de la suspensión del contrato estatal parte de la existencia necesaria de un acuerdo entre las partes, no siendo procedente su declaración unilateral por parte de la entidad”*, e hizo una explicación al respecto.

Continuó la respuesta y como sustento de la misma, transcribió algunos apartes del Concepto 2278 de 5 de julio de 2016, número único 11001-03-06-000-2016-00001-00, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. German Bula Escobar, en los siguientes términos:

*“En tercer lugar, no se cumplían los requisitos jurisprudencialmente establecidos para la suspensión del Contrato de Concesión 770 de 2019. Frente a estos requisitos, el Consejo de Estado aclaró lo siguiente:*

*Como la suspensión de la ejecución del contrato estatal se sustenta en gran medida en el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, y como dentro de ese marco conceptual el contenido del negocio jurídico generalmente está determinado por las declaraciones de voluntad de quienes concurren al mismo, la cláusula de suspensión, o los acuerdos de suspensión de la ejecución de las obligaciones del contrato podrían pactarse, por regla general, en cualquier tipo de contrato estatal.*

*Empero, dado el interés público que gravita sobre la contratación estatal, las partes contratantes al decidir sobre la suspensión deberán: (i) ponderar que la naturaleza y contenido del contrato estatal de que se trate admita la posibilidad de suspenderlo; (ii) verificar que lo que se pacte no esté prohibido expresamente en la ley ni resulte contrario al orden público y a las buenas costumbres; (iii) garantizar que la suspensión tenga por objeto la consecución del interés general y O el cumplimiento de los fines estatales; y (iv) demostrar y justificar que su ocurrencia obedece a razones de fuerza mayor, o caso fortuito, o que procura la satisfacción del interés público”, para indicar, más adelante, que no se cumplía con los requisitos i, ii y iv de lo expuesto.*

En atención a las argumentaciones presentadas por TRANSMILENIO S.A. en respuesta a la observación formulada, sea lo primero señalar, que para este ente de control es claro, que la suspensión del contrato deviene de un acuerdo de voluntades, al punto que el fundamento de la observación, se soportó justamente en el principio de autonomía de la voluntad de las partes y la primacía del interés general, ello sin dejar de lado lo establecido por la misma entidad en su manual de contratación, el cual ha precavido su utilización en las circunstancias que así lo ameriten, ello en perfecta armonía con lo dispuesto en la Cláusula No. 23.7.1 del Contrato No. 770 de 2019, que a su tenor literal expresó:

*“El Contrato junto con sus Anexos no podrá ser modificado sino por acuerdo escrito debidamente firmado por representantes autorizados de las Partes y con el cumplimiento de los requisitos que impone la Ley Aplicable, sin perjuicio de lo dispuesto en cuanto a la modificación unilateral del mismo por parte de TMSA en los términos de este Contrato y la Ley Aplicable.”.*

Aunado a lo anterior, es necesario puntualizar que la suspensión del contrato puede establecerse en el contrato mismo o determinarse el uso de dicha figura, si sobrevienen entre otras, circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o de interés general que impidan temporalmente el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, tal como ocurrió en el caso sometido a análisis, aspecto verificado por el grupo auditor, al revisar las consideraciones que sirvieron de sustento a los

otrosíes 2 y 3 ocasionados por la falta de disponibilidad de la infraestructura, argumentos que dejan entrever, situaciones no atribuibles ni al contratista, ni al contratante, tales como: la pandemia mundial derivadas del COVID 19, lo que ocasionó retrasos en los tiempos inicialmente previstos para la contratación del inmueble, la ola invernal del segundo semestre de 2020, especialmente durante noviembre y diciembre de ese año, que conllevó a que el constructor requiriera mayor tiempo, debido a que necesitó realizar manejo de aguas lluvias, asimismo, se generó un descenso de los rendimientos de las obras que le impidió realizar actividades de mejoramiento de sub-rasantes, retrasos atribuibles a las condiciones climáticas no predecibles.

En atención a lo expuesto en precedencia, es claro que estaban dadas las condiciones de fuerza mayor, caso fortuito y de interés general que impedían la ejecución del contrato en los términos acordados, y de haberse intentado por parte de TRANSMILENIO S.A., la suspensión y la misma se hubiese materializado, el efecto de ella habría conllevado a la no exigencia de las obligaciones contractuales mientras perdurase dicha medida, tal como lo expresó el Consejo de Estado, en Sentencia de fecha 28 de abril de 2010, Expediente No. 16.431 cuyo aparte se transcribe a continuación:

*“(…) La suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, **de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido.** Por esa misma razón, la suspensión debe estar sujeta a un modo específico, plazo o condición, pactado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la situación que se presente en cada caso, pero no puede permanecer indefinida en el tiempo (...).”* (Negritas fuera del texto).

Ahora bien, en cuanto a los requisitos que jurisprudencialmente ha indicado la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de fecha 5 de julio de 2016, con Radicación No. 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278), Magistrado Ponente Germán Bula Escobar y que a bien, ha traído en su respuesta la entidad, contrario censo lo señalado por TRANSMILENIO S.A., este organismo de control considera que estaban dadas las circunstancias, al menos para haberlo intentado ya que la suspensión opera para todos los contratos estatales.

En conclusión, es claro que el Contrato No. 770 de 2019, aunque no establece la Suspensión del contrato, tampoco la prohíbe, mientras que el Manual de Contratación de la Entidad la tiene prevista, y como quiera que la figura de la

suspensión, depende de la autonomía de la voluntad, que les asiste tanto a la administración como al particular, la misma encuentra sus límites en el interés general, que en todo caso está orientado al cumplimiento de los fines del Estado y la misma es procedente en casos de fuerza mayor, caso fortuito y de interés general, como se expresó en la observación, argumento que no fue desvirtuado en la respuesta que se examinó.

Por lo analizado en párrafos anteriores, la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad.

### 3.3.2. Contrato de Concesión No. 761 de 2019

El contrato de concesión No. 761 del 12 de diciembre de 2019, cuyo objeto es:

*“Otorgar en concesión no exclusiva y conjunta con otros concesionarios la explotación de la prestación del Servicio Público de transporte terrestre, automotor , urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Publico SITP en su componente zonal para la unidad funcional 4, Fontibón II , y respecto de los grupos de servicios que se originen, que conformen , o lo llegaren a conformar , en el componente de provisión de la Flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente contrato y en el pliego de condiciones de la Selección Abreviada.”.*

El anterior contrato presento las siguientes condiciones:

**Cuadro No. 4: Ficha técnica del contrato No. 761 de 2019**

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
TIPO DE PROCESO	Selección Abreviada de Menor Cuantía sin Manifestación de Interés.
NÚMERO DE PROCESO	TMSA-SAM-18-2019 (Presentación de Oferta)
TIPO DE CONTRATO	Concesión
JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	Public bidding process canceled
TIPO DE CONTRATO	Concesión
FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	20/12/2019
FECHA DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO	20/12/2035
PLAZO ESTIMADO DE EJECUCIÓN	15 años, 6 meses
CONTRATISTA	Electribus Bogotá Fontibón II S.A.S
VALOR DE REFERENCIA DEL CONTRATO	Para efectos de pólizas y demás garantías que deban tomarse en función del Valor de Referencia del Contrato,



CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	salvo que el presente Contrato exprese algo distinto se estima que el Valor de Referencia aplicable al presente Contrato es de cuatrocientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y tres millones de pesos (\$477.743.000.000 COP)
OTROSÍ N° 1	Modificación realizada a las Obligaciones del Contrato de Concesión, como consecuencia de la pandemia del COVID-19

Fuente: Contrato No. 761 de 2019 TRANSMILENIO S.A. y SECOP II  
Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Analizados los documentos del contrato, los cuales incluyen la información disponible en el portal SECOP II, la información entregada por TRANSMILENIO S.A, la visita administrativa realizada y las repuestas entregadas por la entidad a solicitud de este ente de Control, se expone la siguiente observación administrativa:

**3.3.2.1.** *Hallazgo administrativo por cuanto se evidencia la no optimización de los recursos tecnológicos en pro de rutas eficientes, en la ejecución del Contrato No. 761 de 2019.*

El desarrollo del objeto contractual analizado se concentra en la prestación del servicio de transporte a través de 4 rutas así:

**Cuadro No. 5: Rutas del contrato No. 761 de 2019**

RUTA	DENOMINACIÓN	FECHA IMPLEMENTACIÓN (DÍA/MES/AÑO)
KA305	EL RECODO – EST. CALLE 100	9/01/2021
KL304	PUENTE GRANDE - EST. BICENTENARIO	9/01/2021
KB303	PUENTE GRANDE-UNICENTRO	9/01/2021
KA302	EL RECODO- CENTRO	9/01/2021

Fuente: Oficio Respuesta a la solicitud realizada por Contraloría de Bogotá RAD 2-2021-20422  
Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Para prestar el servicio de transporte, la empresa contratista ELECTRIBUS BOGOTÁ FONTIBÓN II S.A.S, recibió de TRANSMILENIO S.A, 126 buses padrones el 29 de diciembre de 2020, como consta en el Acta de Entrega de Flota del Contrato de Provisión (CTO No 769 de 2019). Los buses suministrados, denominados padrones tienen entre otras, las siguientes características:

**Cuadro No. 6: Algunas características técnicas de los Padrones  
Contrato 761 de 2019**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN
Capacidad	80 a 120 Pasajeros
Características Técnicas Generales	“2.1.1 Características Técnicas generales: Debe ser un vehículo tipo bus de un solo cuerpo. Los buses de estas tipologías deben estar propulsados por motores eléctricos a las ruedas o motores eléctricos con transmisión mediante diferencial, accionados con energía eléctrica proveniente de baterías a bordo, siempre y cuando sus sistemas de propulsión también actúen como sistemas de regeneración y frenado del vehículo, situación que debe ser acreditada por el fabricante del equipo rodante. Estos vehículos deben ser 100% eléctricos.” <sup>1</sup>
Sistema de Video Vigilancia del STS (Sistema Tecnológico de Seguridad)	“3.1.2.1 Sistema de Video Vigilancia del STS : El vehículo independientemente de su tipología o tamaño, deberá contar con un sistema de cámaras para su sistema de video vigilancia (CCTV), como mínimo deberá contar con (1) una para el conductor... (II) Por otra parte, se requieren desplegar cámaras suficientes al interior de las diversas tipologías de buses (...).” <sup>2</sup>
Subconjunto tecnológico ITS basado en la telemetría del Bus	“En referencia a los sensores del motor del vehículo , el STS o el subsistema tecnológico que apoye el esquema de telemetría debe recibir información sobre lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La temperatura del motor del vehículo (Temperatura del refrigerante)</li> <li>• La velocidad que lleva el vehículo (con generación de un sistema de alertas al Centro de Gestión que determine El Ente Gestor y que deberá tener realimentación al conductor)</li> <li>• Desgaste de las pastillas de Frenos.</li> <li>• Aceleración de vehículo y detección de frenadas bruscas.</li> <li>• Revoluciones del motor.</li> <li>• Kilometraje efectivamente recorrido por el vehículo cuando entre y salga de operación diaria...</li> </ul> Consumo del combustible del vehículo (...).

Fuente: Anexo 1 y 3 del Contrato No. 761 de 2019 TRANSMILENIO S.A. y SECOP II

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

Los 126 buses padrones son eléctricos, marca BYD provenientes de China, las visitas en campo permitieron corroborar las especificaciones técnicas de éstos y el cumplimiento de las características requeridas, algunas de ellas expuestas en el cuadro anterior, en el cual se visualizan los niveles de tecnología enfocados a la seguridad y la confiabilidad de los vehículos, máquinas que cuentan con sensores que les permiten tener información en tiempo real relacionada con: velocidad, aceleración, consumo de combustible, al igual que datos de la prestación del servicio evidenciado a través de la cámaras y los sensores de conteo de pasajeros. Toda esta información llega al Ente Gestor para su correspondiente análisis.

Aunado al sistema antes descrito, los buses cuentan con el SIRCI (Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario), sistema que permite el almacenamiento y proceso de las validaciones realizadas por los usuarios para las rutas, según la fecha.

<sup>1</sup> Anexo 1 del contrato (ADENDA 3) Especificaciones Vehículo Eléctrico zonal

<sup>2</sup> Anexo 3 del contrato (ADENDA 3) ITS ( Intelligent Transportation System)



Expuestas algunas características que permiten observar el nivel tecnológico con el que cuentan los buses y el sistema, a continuación, se presentará el análisis realizado al comportamiento de la oferta y la demanda de las rutas objeto del contrato. Para este fin se solicitó a la entidad entregar la información de los viajes realizados y los pasajeros que tomaron estos viajes (información extraída de las validaciones realizadas por cada ruta, según la fecha).

TRANSMILENIO S.A entregó a este ente de control, un archivo plano con la información de los viajes realizados por los buses, en el que se aprecian las fechas en las que se ha ejecutado el contrato objeto de la presente observación, paralelamente la entidad suministró el número de validaciones realizadas por cada ruta según la fecha, de esta forma se obtuvo el porcentaje aproximado de ocupación promedio diario de los buses, cuyo referente para el presente ejercicio, fue el bus padrón con una capacidad de 80 pasajeros.

En atención a los efectos de impacto por la Pandemia del Covid -19, los paros realizados desde el 28 de abril del presente año y que las rutas iniciaron su operación el 9 de enero de 2021, además del desconocimiento que pudiesen tener los usuarios del sistema respecto a este último aspecto, al momento de realizar el ejercicio que se muestra en el presente informe, los mismos fueron tenidos en cuenta para mitigar el resultado. Es así como el estudio se limitó a junio y julio de 2021, por lo que a continuación se procede a realizar el respectivo análisis discriminado por rutas así.

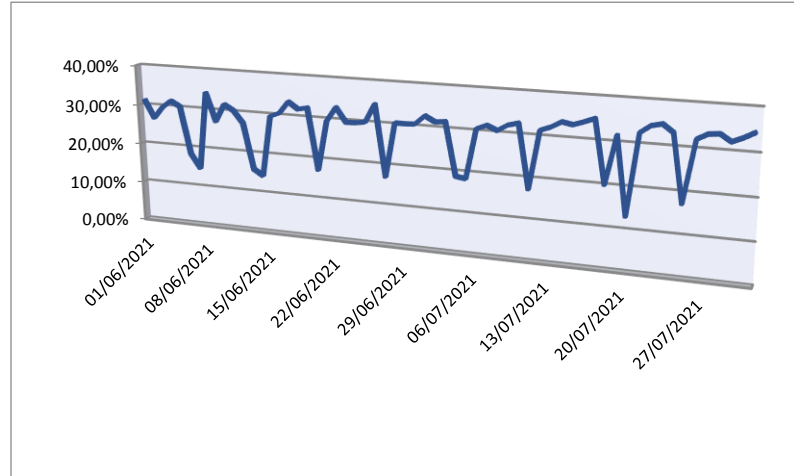
- **RUTA KA 302 EL RECODO:**

**Información de la Ruta:**

Dirección: El Recodo

La línea K302 de SITP (El Recodo) tiene 64 paradas desde el Barrio La Capuchina (Ak 10 - Cl 15) hasta el Barrio Praderas de Fontibón (Kr 123 - Cl 13c), cuya duración del viaje es de 105 minutos y sus horas de operación los días laborales regulares (lunes a sábado) van de las 4:00 am a las 23:00 p.m.

**Gráfico 2: Porcentaje promedio aproximado de ocupación, ruta KA302 durante junio y julio de 2021**



Fuente: Oficio Respuesta a la solicitud realizada por Contraloría de Bogotá RAD 2-2021-20422

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

Para el periodo analizado, los días con menor ocupación según se muestra en el cuadro anterior son 7, 13 y 14 de junio y el 20 de julio con ocupaciones promedio diaria del 16% y una máxima ocupación el 8 y 26 de junio y 17, 22, 23 y 31 de julio con una ocupación solamente del 34%.

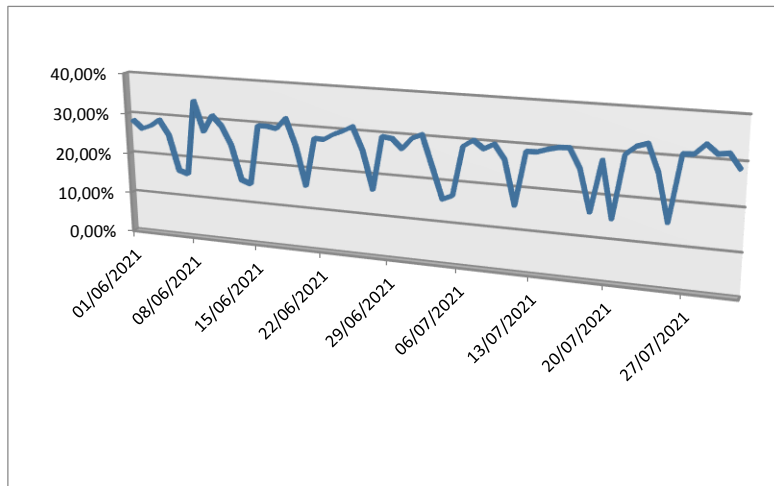
- **RUTA KB 303 PUENTE GRANDE :**

**Información de la Ruta:**

Dirección: Puente Grande

La línea K303 de SITP (Puente Grande) tiene 78 paradas desde Barrio Plenitud La Calleja (Ak 15 - Cl 127a) hasta la Calle 17a (Kr 137a - Cl 17a). Sus horas de operación en días laborales regulares (lunes a sábado) van de 4:00 am a las 23:00 p.m.

**Gráfico 3: Porcentaje promedio aproximado de ocupación, ruta KB303 durante junio y julio de 2021.**



Fuente: Oficio Respuesta a la solicitud realizada por Contraloría de Bogotá RAD 2-2021-20422

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

El comportamiento de la ruta conforme se observa en el cuadro anterior, permite determinar que los días con un porcentaje promedio menor de ocupación correspondieron al 7, 13, 14, y 20 de junio, así como los días 11, 18, 20 y 25 de julio, con valores que oscilan entre el 14% y el 16%. La máxima ocupación se registró el 8 de junio y el 23 y 28 de julio, con porcentajes promedio de ocupación de la ruta entre el 32% y 34%.

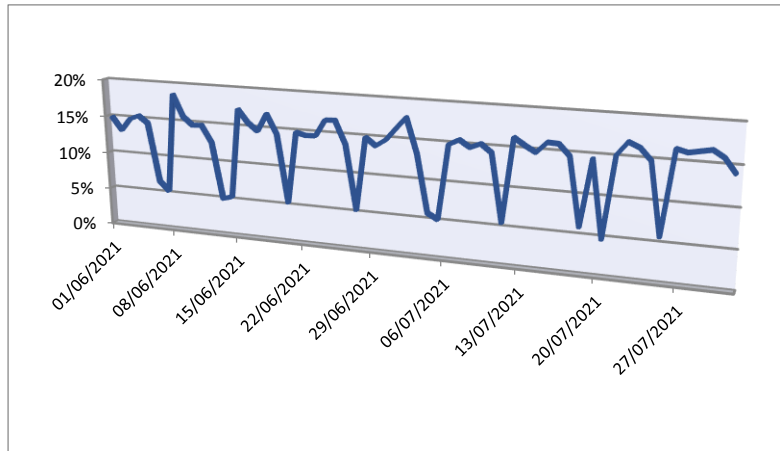
- **RUTA KL 304 PUENTE GRANDE:**

**Información de la Ruta:**

Dirección: Puente Grande

La línea K304 de SITP (Puente Grande) tiene 45 paradas desde el Bicentenario hasta Calle 17a (Kr 137a - Cl 17a). Sus horas de operación los días laborales regulares (lunes a sábado) van de las 04:00 am a las 23:00 p.m.

**Gráfico 4: Porcentaje promedio aproximado de ocupación, ruta KL 304 durante junio y julio de 2021**



Fuente: Oficio Respuesta a la solicitud realizada por Contraloría de Bogotá RAD 2-2021-20422

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

Para la ruta KL304, en el periodo comprendido entre junio y julio del presente año, los días con menor promedio de ocupación correspondieron al 6, 7, 13, 14, 20 y 27 de junio y 4, 5, 11, 18, 20 y 25 de julio, los promedios oscilaron entre el 5 % y 6%. La mayor ocupación se presentó el 8 de junio y el 2 de julio con una ocupación del 18% y 19% respectivamente.

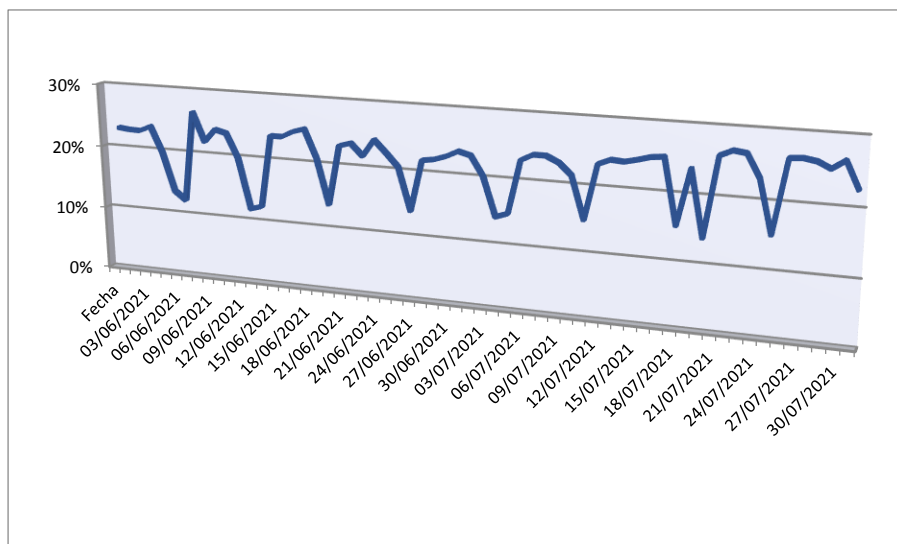
- **RUTA KA 35 EL RECODO – EST. CALLE 100:**

**Información de la Ruta:**

Dirección: El Recodo

La línea K305 de SITP (El Recodo) tiene 49 paradas desde Estación Calle 100 (Auto Norte - CI 95) hasta el Barrio Praderas de Fontibón (Kr 123 - CI 13c). Sus horas de operación los días laborales regulares (de lunes a sábado) van de las 4:00 a.m. a las 23:00 p.m.

**Gráfico 5: Porcentaje aproximado promedio de ocupación, ruta KL 304 durante junio y julio de 2021**



Fuente: Oficio Respuesta a la solicitud realizada por Contraloría de Bogotá RAD 2-2021-20422  
Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Finalmente, para el caso de la ruta KA 305, se realizó el mismo análisis al expuesto anteriormente. Los días de menor ocupación se presentaron el 6, 7, 13, 14, 20 y 27 de junio con ocupaciones promedio del 12% al 14%. La máxima ocupación se ha presentado los días 8 de junio y 21, 22, 23, 26, 27, 28 y 30 de julio con lo que se alcanzó un máximo del 27% en promedio de ocupación diaria.

El análisis numérico expuesto, se evidencia que las cuatro rutas que son objeto del contrato No. 761 de 2019, han tenido una ocupación inferior al 35% en su máximo promedio de ocupación diario y se encuentran casos muy críticos como el de la ruta KL304 con ocupaciones mínimas promedio diarias del 5%. Para contextualizar esta información se tuvieron en cuenta dos aspectos: por un lado, este ente de control reconoce que al ser, rutas nuevas que entraron en operación en enero de 2021, admite que el comportamiento del porcentaje de ocupación diario se debe estabilizar después de un tiempo, por esta razón el análisis aquí planteado, no toma los primeros 6 meses de operación con el fin de mitigar el impacto en el resultado de dicho ejercicio, con lo cual se espera que la curva del comportamiento de operación se encuentre estable después de 6 meses.

En razón a ello, se tomaron junio y julio del año 2021, por lo que, los resultados aquí graficados minimizan el impacto de la pandemia del Covid 19 en la prestación del

servicio. Es de conocimiento de los ciudadanos Bogotanos, que el sistema de Transporte fue impactado por la pandemia y por tal razón, no podía operar al 100% de la capacidad, situación que se presentó durante el año 2020. Para agosto del año pasado, TRANSMILENIO S.A. comunicó a través de su página web: <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/151868/incremento-en-capacidad-del-sistema-pasa-del-35-al-50/>, que la ocupación permitida en el sistema pasaba del 35 al 50 %. En diciembre del año pasado, se propuso el aumento del aforo de la capacidad del sistema al 70% como se publicó en el artículo <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/movilidad/se-propone-un-aumento-de-aforo-de-70-en-capacidad-de-transmilenio>. En este momento y en respuesta a las directrices tanto del orden nacional como distrital de forma gradual, la ciudad ha regresado a la normalidad, motivo por el cual el Sistema de Transporte juega un papel preponderante en razón al servicio público esencial que presta, con lo que se esperaría un comportamiento en la ocupación de los buses proporcional a la capacidad máxima real esperada de acuerdo con las circunstancias actuales.

La causa que origina los planteamientos realizados en esta observación nace de los procesos de migración del SITP provisional al definitivo, se han trasladado las rutas que fueron creadas en el anterior sistema; sin embargo, actualmente se cuenta con tecnología que debe ser implementada y utilizada para optimizar los recursos enfocados a mejorar el servicio de transporte público de Bogotá.

Los efectos ocasionados por este bajo porcentaje de ocupación de pasajeros de las rutas se pueden enfocar en diferentes aspectos:

- Desgastes innecesarios de los buses, que a la postre generan un deterioro de las máquinas que pueden ser empleadas para prestar el servicio de transporte de otras zonas de la capital.
- Afectación de la calidad de vida de los ciudadanos ocasionado por buses en la vía que contribuyen con trancones, lo que aumenta los tiempos de trayecto por los bajos niveles de velocidad.
- Los usuarios y no usuarios del sistema deben invertir más tiempo en sus desplazamientos para su cotidianidad, lo cual impacta el nivel de vida en una ciudad de las dimensiones de Bogotá y con escasez de vías en óptimas condiciones.
- Posibles detrimentos al patrimonio, ocasionados por pagos de buses que no son requeridos, debido a una falta de optimización de las rutas y sus frecuencias.

Con los hechos aquí expuestos, se inobserva el artículo 3 de la Ley No. 80 de 1993, en la medida que la administración pública debe propender por la satisfacción de las necesidades, las cuales deben estar orientadas al cumplimiento de los fines de la contratación, en tal sentido a continuación se transcribe la norma citada así:

*“ART. 3º—**De los fines de la contratación estatal.** Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”. (Subrayado fuera de texto).*

Por lo expuesto en precedencia, se advierte una falta de optimización del servicio, con lo que se afecta la eficiencia en la prestación de este, por lo tanto, se configura una observación administrativa.

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

Revisada y analizada la respuesta entregada por la entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante el Oficio No. 1-2021-24333, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. el 17 de septiembre de 2021, se encuentra que, uno de los planteamientos efectuados a la observación del Contrato No. 761 de 2019 fue:

*“Con relación a las gráficas de porcentaje promedio aproximado de ocupación para estas rutas (Gráficas 2, 3, 4 y 5) mostradas en el Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, elaborado por la Contraloría, en el numeral 3.3.2.1, es importante mencionar que es más representativo considerar la ocupación en horarios pico y en el sentido más cargado, para analizar la eficiencia y verdadera utilización de las rutas.*

*Lo anterior, considerando que para el promedio diario se tiene en cuenta los horarios valle, y también el sentido menos cargado, que habitualmente tienen una baja ocupación, y no son representativos del comportamiento real de las rutas.*

*Igualmente, se solicita respetuosamente al Ente de Control, informar cómo se realizó la estimación del porcentaje de ocupación promedio diaria, a partir del archivo plano con la información de los viajes realizados por los buses, entregado por TRANSMILENIO S.A., pues las cifras mostradas en las gráficas mencionadas se consideran muy bajas para los indicadores de las rutas. Esto, teniendo en cuenta que esas rutas son de doble cabecera, es decir, si en un día se dieron 233 despachos según el archivo, en realidad en viajes redondos son solo 116; la Contraloría podría haber incurrido sin intención en un error conceptual, pues en el archivo no iba discriminado ese detalle de rutas con doble cabecera en programación, y se estaría duplicando la oferta por parte del Ente de Control.”*

Sea lo primero señalar, que para realizar el análisis expuesto en el informe, se tomó el número de viajes dividido en el número de pasajeros por día tal como se indicó en la observación objeto de análisis. En tal sentido el estudio tuvo en cuenta la combinación de hora pico y hora valle, que de no haberse realizado de esta forma, el promedio ponderado en hora valle habría sido muy bajo.



En cuanto al error involuntario en que pudo incurrir el grupo auditor al momento de efectuar el análisis, resulta de gran importancia resaltar que, el ejercicio estuvo orientado a verificar la realidad de los viajes respecto la ocupación, en un solo sentido y para ello se tuvo en cuenta la información suministrada por la entidad, por lo que resultaría materialmente imposible incurrir en un error.

No obstante lo anterior, y al margen de cuál haya sido la variable utilizada por el grupo auditor, la observación plantea, como la baja ocupación de los buses, la cual se refleja tanto en las gráficas, los números, en la visita realizada y en nuestro diario vivir, impactan la calidad de vida de los capitalinos, los tiempos de recorrido, los trancones y una ciudad con deficiencias en su malla vial.

Sin embargo, teniendo en cuenta las mejoras continuas en las que trabaja la entidad con el fin de aumentar los niveles de calidad, no se evidencia que las mismas estén enfocadas a la optimización de las rutas, con lo que se evitaría un impacto negativo en aspectos como los referidos anteriormente.

Por lo analizado, se configura como un hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad.

### 3.3.3. Contratos de Concesión Nos. 760 de 2019 y 768 de 2019

El contrato de concesión No. 760 del 10 de diciembre de 2019, cuyo objeto es: *“Otorgar en concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación de la prestación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de transporte Público-SITP en su componente zonal para la Unidad Funcional 2, Fontibón I, y respecto de los grupos de servicios que se originen, conformen, o lo llegaren a conformar, en el componente de operación de flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y limitaciones previstas en el presente Contrato y en el Pliego de Condiciones del Proceso Abreviado”,* presenta las siguientes condiciones:

**Cuadro No. 7: Ficha técnica Contrato de Concesión No. 760 de 2019**

CONCEPTO	DATOS
Número del contrato	760 de 2019
Fecha suscripción	10 de diciembre de 2019
Tipo y número de proceso de selección reportado en el SECOP	Proceso de selección abreviada No. TMSA-SAM-019-2019
Tipo de contrato	Operación



*“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”*

CONCEPTO	DATOS
Objeto:	<i>“Otorgar en concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación de la prestación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de transporte Público-SITP en su componente zonal para la Unidad Funcional 2, Fontibón I, y respecto de los grupos de servicios que se originen, conformen, o lo llegaren a conformar, en el componente de operación de flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y limitaciones previstas en el presente Contrato y en el Pliego de Condiciones del Proceso Abreviado”</i>
Contratista	Gran Américas Fontibón 1 S.A.S
Valor Inicial del contrato	\$433.988.000.000.00
Forma de pago	De acuerdo con lo pactado en el contrato, la remuneración mensual del concesionario de operación, durante la etapa de operación y mantenimiento, se calcula mensualmente con la siguiente fórmula:  $ROZ_{i,t} = [1 - F(QETIC)] \left[ \sum_k ((TMVDZ_{i,k,t} \times VEHDP_{i,k,t}) + (TKMZ_{i,k,t} \times KMZ_{i,k,t})) + (TPASZ_{i,t} \times PP_{i,t}) \right]$
Fecha Acta de Inicio	9 de enero de 2020
Plazo inicial:	15 años y 6 meses (Del 9 de enero de 2020 al 8 de julio de 2035)
Fecha inicial de terminación	8 de julio de 2035
Adición	No aplica
Otrosí	No. 1
Fecha del otrosí	24 de agosto de 2020
Fecha acta de inicio etapa de operación y mantenimiento	26 de diciembre de 2020. Etapa de operación y mantenimiento:  Fecha de inicio: 26 de diciembre de 2020
Fecha de terminación	26 de diciembre de 2035.
Estado	Vigente
Interventoría	No aplica.
Supervisor	Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. Subgerencia Técnica y de Servicios, Director Técnico de BRT, Director de TIC, Subgerente General, Subgerente Jurídico, Subgerente Económico y Director Técnico de Buses.

Fuente: SECOP II. Contrato No. 760 de 2019, Acta de inicio al contrato indicado, Otrosí No. 1 al mencionado contrato, acta de inicio etapa de operación y mantenimiento, documento de “Designación supervisor” del 27 de diciembre de 2019.  
Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

**Cuadro No. 8: Ficha técnica Contrato de Concesión No. 768 de 2019**

CONCEPTO	DATOS
Número del contrato	768 de 2019
Fecha suscripción	12 de diciembre de 2019
Tipo y número de proceso de selección reportado en el SECOP	Proceso de selección abreviada No. TMSA-SAM-018-2019
Tipo de contrato	Provisión
Objeto:	<i>“Otorgar en concesión no exclusiva y conjunta con otros Concesionarios, la explotación de la prestación del servicio público de transporte terrestre,</i>

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

CONCEPTO	DATOS
	<i>automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de transporte Público-SITP en su componente zonal para la Unidad Funcional 2, Fontibón I, y respecto de los grupos de servicios que se originen, conformen, o lo llegaren a conformar, en el componente de provisión de flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y limitaciones previstas en el presente Contrato y en el Pliego de Condiciones de la Selección Abreviada”</i>
Contratista	Celsia Move S.A.S.
Valor Inicial del contrato	\$293.199.000.000.00
Forma de pago	De acuerdo con lo pactado en el contrato, la remuneración mensual del concesionario de provisión, durante la etapa de operación y mantenimiento, se calcula mensualmente con la siguiente fórmula:  $RPZ_{L,t} = \sum_k \left[ \left( TMVIZ_{L,k,t} \times VEHI_{L,k,t} \right) \times \left[ COEF_{FINVI} + (COEF_{CONCI} - CA) + \left( CA \times \min \left( 1; \frac{VEHDP_{L,k,t}}{VEHO_{L,k,t}} \right) \right) \right] + \left[ TMVAZ_{L,t} \times \sum_k VEHDP_{L,k,t} \right] \right]$
Fecha Acta de Inicio	13 de enero de 2020
Plazo inicial:	15 años y 6 meses (Del 13 de enero de 2020 al 12 de julio de 2035)
Fecha inicial de terminación	12 de julio de 2035
Adición	No aplica
Otrosí	No. 1
Fecha del otrosí	24 de agosto de 2020
Fecha acta de inicio etapa de operación y mantenimiento	26 de diciembre de 2020. Etapa de operación y mantenimiento: Fecha de inicio: 26 de diciembre de 2020 Fecha de terminación: 26 de diciembre de 2035.
Estado	Vigente
Interventoría	No aplica.
Supervisor	Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. Subgerencia Técnica y de Servicios, Director Técnico de BRT, Director de TIC, Subgerente General, Subgerente Jurídico, Subgerente Económico y Director Técnico de Buses.

Fuente: SECOP II. Contrato No. 768 de 2019, Acta de inicio al contrato indicado, Otrosí No. 1 al mencionado contrato, acta de inicio etapa de operación y mantenimiento, documento de “Designación supervisor” del 27 de diciembre de 2019.  
Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Analizados los documentos de los contratos enunciados, los cuales incluyen la información disponible en el portal SECOP II, la información entregada por TRANSMILENIO S.A, la visita administrativa realizada y las repuestas entregadas por la entidad a solicitud de este ente de Control, se exponen los siguientes hallazgos:

**3.3.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias encontradas en la supervisión de los Contratos Nos. 760 y 768 de 2019 y la no publicación en SECOP II de todos los documentos contractuales.**

En desarrollo de la auditoría de desempeño, se verificaron el “Informe supervisión contractual” de la Subgerencia Jurídica, el “Informe de Supervisión Contratos de Concesión Unidades Funcionales” de la Subgerencia Técnica y de Servicios y el informe financiero y contable correspondientes a los Contratos Nos. 760 y 768 de 2019, documentos en los cuales no se evidenció información detallada de las actividades realizadas en los periodos certificados que permitiesen identificar el cumplimiento o no de las obligaciones a cargo del contratista.

La situación aludida anteriormente no es consistente con lo establecido en los numerales 9.2 y 9.4 del Manual de Interventoría y Supervisión de la entidad (versión 3, M-DA-015) que a la letra expresan lo siguiente:

*“9.2. Elaborar los informes de su gestión de interventoría o supervisión (según el formato establecido) por cada pago realizado conforme a la guía establecida desde el inicio hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación. Los informes contendrán lo relativo a ejecución física, financiera, verificación de los riegos, avance, recomendaciones y demás aspectos relevantes del contrato que se vigila (...)”.*

*“9.4. Seguimiento Financiero y Contable. El seguimiento de este ítem está dirigido a revisar el cumplimiento de las estipulaciones financieras y contables para lo cual las siguientes actividades sirven de pauta:*

- a) Ejercer seguimiento y control de las actuaciones de orden financiero, contable y presupuestal del contrato.*
- b) Revisar y aprobar las facturas presentadas por el contratista verificando que en ellas se consignen, de manera clara y precisa, el concepto y valor del servicio prestado y de los bienes o productos entregados y que correspondan con la ejecución del objeto, obligaciones y actividades pactadas y plazos convenidos. TÍTULO: MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Código: M-DA-015 Versión: 3 Fecha: Septiembre de 2019 Página 24 de 39*
- c) Constatar que el contrato esté debidamente soportado con los recursos presupuestales requeridos y velar por la adecuada programación presupuestal.*
- d) Revisar, aprobar y tramitar ante la Subgerencia o Dirección competente las solicitudes de pago formuladas por el contratista.*
- e) Adelantar el control de los recursos entregados durante la ejecución del contrato y su ejecución, incluyendo los rendimientos financieros si los hubiere.*
- f) En contratos cuyo objeto sea de prestaciones sucesivas a cargo del contratista, debe velar porque lo ejecutado no exceda el valor del contrato, de igual forma que el contratista no continúe con la ejecución del contrato vencido el plazo del mismo.*
- g) En eventos excepcionales que impliquen reconocer o autorizar actividades que requieran mayores valores o adiciones en valor, se debe solicitar la modificación respectiva según el procedimiento establecido para ello.*

- h) En caso de pactarse reajuste de precios en el contrato principal es deber realizar el debido estudio financiero frente a la matriz de riesgos para la ejecución de esta condición.*
- i) Solicitar liberar los saldos resultantes de la liquidación del contrato.*
- j) Tramitar los recursos hasta su pago cuando se han reconocido saldos a favor en la liquidación del contrato.*
- k) Evaluar la solicitud de desequilibrio y realizar el procedimiento respectivo si hay lugar a dicho reconocimiento.*
- l) En caso de que dentro de la ejecución contractual se presenten imprevistos establecidos en el A.I.U. (Administración, Imprevistos y Utilidad), corresponde al supervisor y/o interventor la revisión, estudio y aprobación del cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos legales por parte del contratista, a fin de que, con esta información, se proceda a autorizar el pago y ordenar el giro respectivo por este ítem.*
- m) Revisar la documentación del proceso de selección específicamente la forma de pago y autorizar el pago únicamente cuando se verifique el cumplimiento de las obligaciones, actividades, o productos pactados de conformidad con los documentos del proceso y la forma de pago.*
- n) Las demás que por la naturaleza del contrato objeto de interventoría y/o Supervisión se requieran.”.*

De la transcripción de las normas en cita y lo observado por el grupo auditor, se encuentra que la causa radicó en que, la supervisión hizo caso omiso a las recomendaciones establecidas en sus normas internas, por lo tanto, limitó su función, en el entendido que la información reportada resulta insuficiente y no permite advertir de forma integral el cumplimiento o no de los contratos, ya que no se cuenta con el detalle de las actividades realizadas por los contratistas de cara a las obligaciones que emergen de los contratos en sus aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico tal como lo señala el artículo 83 de la Ley No. 1474 de 2011 y que a su tenor literal expresa lo siguiente:

*“(…) La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados (...).”*

De otro lado, es importante resaltar, que en el marco de la auditoría objeto del presente informe, fueron allegadas unas actas de retribución, más exactamente siete (7) y sus respectivas órdenes de pago de la Fiduciaria Popular S.A., correspondientes al giro de recursos al concesionario de operación Gran Américas Fontibón 1 S.A.S., y concesionario de provisión Celsia Move S.A.S., para el período comprendido entre el 26 de diciembre de 2020 y el 30 de junio de 2021, que dan cuenta de los pagos efectuados a los contratistas; sin embargo, las mismas no se evidencian en los informes de supervisión y menos se encuentran en el SECOP II.

Con lo anterior, lo que resulta evidente, es el desconocimiento de parte de los funcionarios encargados de hacer seguimiento a la ejecución de los contratos (la

supervisión), respecto a los documentos que se deben generar y lo relativo a la publicación de los mismos, los cuales deben ser subidos en tiempo real en la plataforma SECOP II, en el entendido que dicha herramienta le permite a la administración mayores niveles de transparencia y disminución de errores que limiten la eficiencia y efectividad de la ejecución contractual.

En tal sentido, Colombia Compra Eficiente, a través de la Circular Externa No. 23 de 16 de marzo de 2017, expresó lo siguiente:

*“La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- en cumplimiento de su objetivo como ente rector del Sistema de Compra Pública complementa la Circular Externa 1 de 2013 para establecer las condiciones de calidad y oportunidad en las cuales las Entidades Estatales y las Entidades obligadas por la Ley 1712 de 2014 que ejecutan recursos públicos en sus procesos de abastecimiento o contratación (en adelante las “Entidades”) deben poner a disposición la información de sus Procesos de Contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-.*

*El SECOP tiene tres (3) plataformas para registrar la actividad contractual: (i) SECOP I; (ii) SECOP II; y (iii) la Tienda Virtual del Estado Colombiano. El SECOP I es una plataforma exclusivamente de publicidad. El SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano son plataformas transaccionales*

*...2. Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP*

*La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano está disponible en tiempo real.*

*Las Entidades que aún utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.” (Subrayado fuera de texto)”.*

No obstante, lo expresado en párrafos anteriores, se encontró al revisar las Actas de Retribución Mensual de los contratos No(s). 760 y 768 de 2019, que la No. 4 del 13 de abril de 2021, correspondiente al período comprendido entre el 1 y el 31 de marzo de 2021, presenta un valor total de retribución de \$2.078.412.043 y la Orden de Pago No. 521 del 15 de abril de 2021 de Fiduciaria Popular S.A. registra un valor de \$2.078.194.949, para una diferencia de \$217.094. De igual manera las actas de retribución mensual No. 4 del 13 de abril de 2021, correspondiente al mismo periodo, presenta un valor total de retribución de \$1.551.749.726 y la orden de pago No. 522 del 15 de abril de 2021 de la misma Fiduciaria con un valor de \$1.551.532.632, cuya diferencia es de \$217.094. Con la situación expuesta, se ratifica lo que se ha venido sustentando, que no es otra cosa diferente a la falta de control en el seguimiento a la ejecución de los contratos, en la medida que no pueden existir diferencias entre los valores establecidos en las actas varias veces

mencionadas y el valor efectivamente pagado a los contratistas, generándose incertidumbre respecto al cumplimiento de los contratos.

En consecuencia, el efecto de las omisiones a las que se ha hecho referencia en la presente observación en cuanto a los informes de supervisión en cuestión y la no publicación en el SECOP II de las actas de retribución, son demostrativas de un seguimiento insuficiente no integral, con lo que se advierte la ausencia de un control efectivo a la ejecución de los contratos por parte de la supervisión, quien en una clara inobservancia a lo que representa tal figura y lo previsto en la Ley No. 734 de 2002, más exactamente los numerales 1 y 2 del artículo 34, en lo relativo a los deberes del servidor público, omitió el cumplimiento de las obligaciones, en el entendido que han entregado informes que a la postre no prestan la utilidad esperada, viéndose afectado el deber funcional que le asiste a los servidores públicos, quienes deben procurar por el cumplimiento de los fines de la contratación en los términos, tanto de las normas de carácter interno como de las demás disposiciones legales y reglamentarias que así lo establezcan.

Por lo señalado en precedencia, no solo se vulnera lo expresado en la Circular Externa de Colombia Compra Eficiente, sino lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, en consonancia con el artículo 3 de la Ley No. 1437 de 2011, los artículos 7 y 8 del Decreto No. 103 de 2015 (Publicación de la información contractual y de la ejecución de los contratos), artículo 83 de la Ley No. 1474 de 2011 y los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley No. 734 de 2002.

Por las razones expuestas, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

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

Revisada y analizada la respuesta entregada por la entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante el Oficio 1-2021-24333 radicado en la Contraloría de Bogotá D.C., el 17 de septiembre de 2021, en la cual TRANSMILENIO S.A. señaló: *Lo cierto es que, desde las diferentes dependencias de la entidad se ha efectuado la vigilancia permanente a la correcta ejecución del objeto contratado en el componente de seguimiento técnico, de conformidad con la obligación establecida en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Esto puede ser advertido en los distintos requerimientos escritos, notificaciones de la EIC y demás comunicaciones del supervisor técnico. Esta documentación reposa en el sistema de gestión documental T-DOC de TRANSMILENIO S.A. y los mismos constituyen documentos públicos en los términos de la Ley 1712 de 2014, lo cual posibilita su acceso a cualquier interesado y su intangibilidad.*



Al respecto, es preciso puntualizar, que las conclusiones a las que arribó el grupo auditor al formular el presente hallazgo, se basaron en el análisis de los documentos generados por la supervisión y que se encontraban disponibles tanto en la plataforma SECOP II, como los suministrados por la misma entidad en el marco de la presente auditoría, en respuesta al requerimiento de fecha 3 de agosto de 2021, Radicado No. 2-2021-19175, en cuyo numeral segundo del oficio referenciado se solicitó puntualmente lo siguiente: “(...) 2. **Remitir los informes de supervisión, con sus respectivos documentos soporte**, generados a la fecha dentro de la ejecución de los contratos de concesión No. 760 de 2019 y 768 de 2019. Asimismo, informar por qué los mismos no están publicados en el portal de contratación de Colombia Compra Eficiente”. (Negrillas fuera del texto).

En respuesta al requerimiento mencionado, TRANSMILENIO S.A., indicó lo siguiente: “En respuesta a este requerimiento, se remiten **los informes de supervisión**. Así mismo, se confirma que los informes fueron cargados en el portal SECOP (...)”. (Negrillas fuera del texto).

Sin embargo al revisar la respuesta de la entidad al informe preliminar, llama la atención, como en este momento manifiestan que la información relacionada con los informes de supervisión, no disponible en el SECOP II, está situada en el Sistema de Gestión Documental T-DOC de TRANSMILENIO S.A. y que además los mismos constituyen documentos públicos en los términos de la Ley No. 1712 de 2014, lo cual posibilita su acceso a cualquier interesado y su intangibilidad, circunstancia no expresada al momento en que dieron respuesta al requerimiento elevado por este ente de control, lo que impidió efectuar un análisis completo a los documentos que daban cuenta de la ejecución de los contratos, ello en la medida, que fueron suministrados según su respuesta “*los informes de supervisión*” y el grupo auditor en el desarrollo propio de sus funciones, en contraste con lo que implica la figura de la supervisión, analizó los documentos allegados, los cuales se presumía estaban completos, y con ocasión a dicho ejercicio, formuló la observación.

No obstante lo anterior, este ente de control, en atención a lo expresado por la entidad en la respuesta al informe preliminar, ingresó a la página de Transmilenio S.A. para revisar la documentación relacionada con los informes de supervisión, y verificar, que la misma cumpliera con lo previsto en el manual de supervisión e interventoría dispuesto por la entidad y las normas de carácter legal que regulan la materia, con resultados negativos, en el entendido que el sujeto de control no suministró la ruta para llegar al punto en el que se pudiese evidenciar la información requerida, con lo que se aprecia una clara inobservancia de lo preceptuado en el artículo 3° de la Ley No. 1712 de 2014, en lo que respecta al principio de transparencia y que a su tenor literal señala:

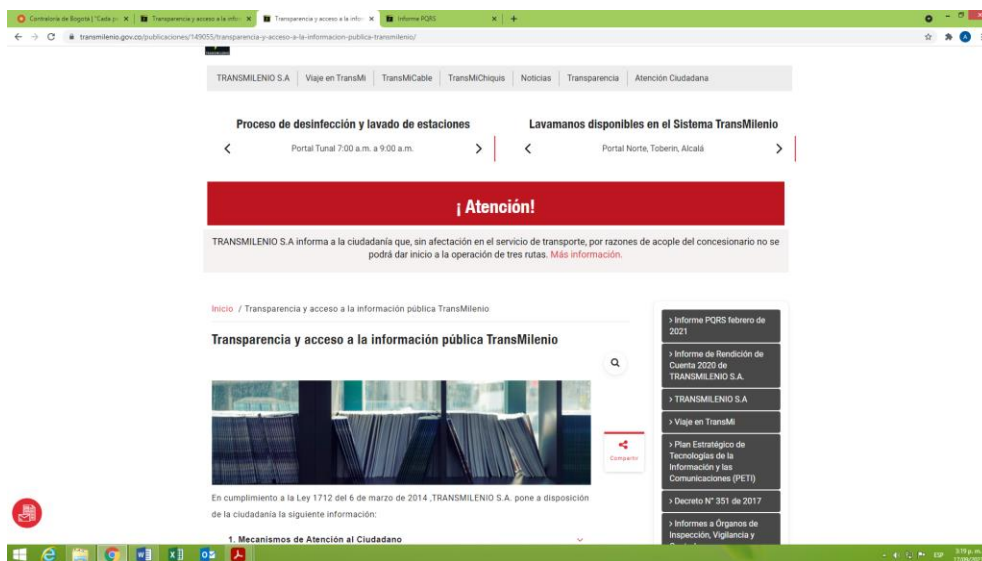


**“ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

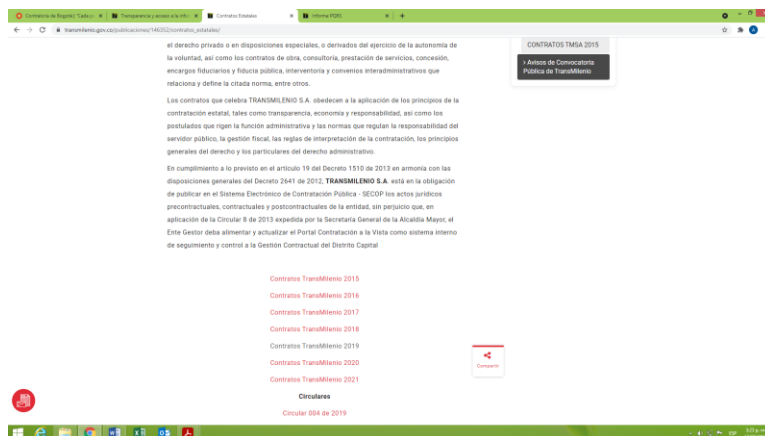
**Principio de transparencia.** Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y **facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley**, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley”. (Negrillas fuera del texto).

De lo anterior se colige que, TRANSMILENIO S.A., no cuenta con una herramienta de fácil acceso a la información que posibilite su ingreso a cualquier interesado, lo que impidió la verificación de los informes de supervisión en los términos señalados por este organismo de control al momento de formular la observación objeto de análisis.

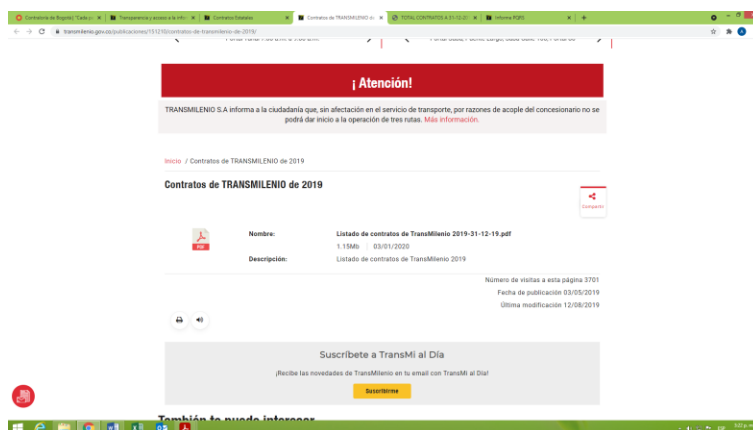
En ese sentido, para mayor precisión se comparten los pantallazos de las consultas efectuadas en la página web <https://www.transmilenio.gov.co/> en la cual no fue posible ubicar la publicación de los documentos no evidenciados en el SECOP.



Relación de contratación por años



## Documento encontrado en la pagina web sobre contratos 2019



Frente a la publicación en el sistema SECOP II, afirmó que la obligación de efectuarla no se debe extender a toda la información que resulte de la ejecución del contrato, sólo aquella que sea factible cargar en línea; sin embargo, es claro que TRANSMILENIO S.A. tiene acceso a toda la documentación contentiva de los contratos, por ende, la obligación de su publicación deviene, no solamente de las circulares expedidas por Colombia Compra Eficiente respecto al SECOP II, lo que implica, que en virtud del principio de transparencia, se atienda lo previsto en otras normas que hacen referencia a la publicidad de los actos de la administración, como bien se indicó en párrafos anteriores.

Precisamente la Ley No. 1712 de 2014, relacionada con la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, en su artículo 7, respecto a la disponibilidad del acceso a la información indicó: *“deberá estar a disposición del público,*

a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica” circunstancia esta, no advertida en el presente caso, ya que la información se encuentra incompleta y los documentos soporte, no fueron publicados ni suministrados al grupo auditor, con lo que se ratifica el sustento señalado en el informe preliminar, el cual necesariamente está relacionado con un seguimiento deficiente a la ejecución de los contratos, con lo que se afecta el deber funcional que les asiste a los servidores públicos, quienes deben garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

Por último, respecto a lo observado sobre las actas de retribución, la Entidad indica que la remuneración la realiza el Patrimonio Autónomo por medio de la Fiduciaria Popular, que por esta razón, TRANSMILENIO S.A. no realiza pagos, ni registros contables y presupuestales y que el descuento se hace por la defensa del Patrimonio Autónomo en un proceso litigioso, situación que se acepta.

Por lo analizado en párrafos anteriores, la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad y se dará traslado a la Personería de Bogotá, D.C., para lo de su competencia.

*3.3.3.2. Hallazgo administrativo porque, durante el proceso auditor, se pudo establecer que, el Patio el Refugio, dispuesto para la Operación en Fontibón 1, presenta irregularidades físicas en su Infraestructura, ejecución correspondiente al Contrato No. 760 de 2019.*

En desarrollo de la presente Auditoría de Desempeño, Código 101 del PAD 2021, practicada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., se realizó la evaluación al Contrato de Operación y conforme a la visita realizada el 10 de agosto de 2021, se pudo evidenciar deterioro en la infraestructura como Fisuras en los bordillos, incremento en la separación entre juntas en el pavimento rígido en las islas D y E y desprendimiento total del sello del patio el Refugio dispuesto para la Operación en Fontibón 1.

Dentro de los documentos soporte, se identificó que el 22 de febrero de 2021, el Operador Gran Américas Fontibón 1, mediante oficio presentado a TRANSMILENIO S.A., con Radicado No. 084 de 2021, le comunicó el estado del patio el Refugio, para lo cual hizo referencia a las fisuras en bordillos, placas de contra piso en pasos peatonales y oficinas, las cuales van de 3 a 15 mm y al incremento de la separación entre juntas en pavimento rígido en las islas D y E del patio, cuyos espacios superan los 3 mm, asimismo, dio a conocer el desprendimiento total del sello, se evidenció

que en el mismo oficio solicitó, *“el desarrollo de ensayos que permitan definir técnicamente las causas de las irregularidades presentadas, así como la inmediata reparación de las zonas afectadas con el propósito de garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones contractuales”*.

En igual sentido, el 7 de abril de 2021, el Operador Gran Américas Fontibón 1 mediante comunicado 0123 dirigido a TRANSMILENIO S.A., a ENEL CODENSA y a Nacional de Eléctricos, reiteró que a la fecha *“(...) no se ha dado solución a las fallas presentadas, de esta forma reiteramos nuestra preocupación por el estado y estabilidad de todos los elementos del sitio, identificando que las fisuras cada vez son mayores”*. Y solicitó nuevamente *“la reparación de las irregularidades presentadas con el propósito de garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones contractuales”*.

Ante el silencio de TRANSMILENIO S.A. y demás empresas, el 25 de junio de 2021, mediante comunicado No. 0266 el Concesionario GRAN AMÉRICA FONTIBÓN 1, insistió ante TRANSMILENIO S.A., ENEL CODENSA y NACIONAL DE ELÉCTRICOS, en el cual precisó que *“Teniendo en cuenta las cartas enviadas en meses anteriores, nos permitimos informar a ustedes que a la fecha se han presentado nuevos hallazgos en el patio, incrementando nuestra preocupación por la estabilidad de los diferentes elementos, estructurales y no estructurales”*.

En respuesta a los oficios mencionados en párrafos anteriores, el 28 de junio de 2021, ENEL CODENSA se pronunció en los siguientes términos *“Según correo enviado por Transmilenio el pasado 4 de junio con asunto “Observaciones patio Refugio - UF 2 - 2021-ER-20681” en el cual estaba adjunto el comunicado\_0205\_2021 firmado por Gran Américas Fontibón 1, se dio respuesta vía correo el pasado 10 de junio con la carta adjunta.*

*Bajo esta carta damos respuesta igualmente al comunicado enviado el 7 de abril firmado por Gran Américas Fontibón 1 REF: Estado patio refugio.*

*En el Comunicado\_0205\_2021 mencionan una carta enviada el 10 de mayo, por lo que les pedimos que nos indiquen el número de radicado para poder tramitar la respuesta, debido a que dicha carta no es encontrada en nuestro sistema”*.

Igualmente, adujo hipotéticamente los motivos que han generado el deterioro del patio, lo que conllevó a oficiar a la Constructora BuenVivir, quien comparte la responsabilidad de las obras conjuntas al patio el Refugio, dentro del cual indicó *“Con respecto a lo anteriormente indicado, se ha trasladado esta preocupación a la constructora BuenVivir, ya que de continuarse el hincado de pilotes, los movimientos en los terrenos continuarán presentándose y cualquier reparación que se realice perderá su funcionalidad. En este momento estamos a la espera de la respuesta del oficio presentado a la constructora BuenVivir, para con la indicación de detención de hinchamiento de pilotes, iniciar los reemplazos en contrapisos y bordillos, así como los resanes que haya a lugar”*.

En tal sentido, el 3 de agosto de 2021, nuevamente el CONCESIONARIO GRAN AMÉRICA FONTIBÓN I, mediante Comunicado 0310 dirigido a TRANSMILENIO



S.A., ENEL CODENSA y NACIONAL DE ELÉCTRICOS, señaló nuevos hallazgos en el patio que han generado preocupación por la estabilidad de los diferentes elementos estructurales y no estructurales.

Para mayor ilustración, en el gráfico 6 se muestran las fallas presentadas en la Infraestructura del patio.

**Gráfico 6: Infraestructura patio El Refugio**

	
<p>Foto 1. Estado de la estructura del patio el cual presenta grietas bastante pronunciadas.</p>	<p>Foto 2. En la entrada del patio se observa el levantamiento de los adoquines debido a las fallas de la estructura.</p>
	
<p>Foto 3. Estado de la estructura del patio el cual presenta grietas bastante pronunciadas.</p>	<p>Foto 4. Grietas presentadas en las bahías de recarga eléctrica de los buses.</p>

Fuente: Visita del Patio el Refugio dispuesto para la Operación en Fontibón 1  
 Elaboró: Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

No obstante, el contenido de sendos oficios enviados a las entidades responsables por parte del CONCESIONARIO GRAN AMÉRICA FONTIBÓN I, los cuales no tuvieron respuesta, demuestra que la causa se fundamenta en la ausencia de toma de decisiones por parte del Comité de Armonización de Infraestructura Soporte del cual hace parte TRANSMILENIO S.A., conforme lo advertido en el Anexo No. 12 relacionado con “el Protocolo de Mantenimiento y Cargadores” y que en el Punto No. 4 señala lo siguiente:

*“Este comité está conformado por TMSA, el Proveedor de Infraestructura de Soporte y los Concesionarios de Operación. Tendrá como fin analizar y concertar soluciones a temas específicos que se den a lo largo de la ejecución del contrato de arrendamiento, relacionados con la metodología, medios de reporte, canales de comunicación, tiempos de atención de solicitudes (ANS) y responsabilidades entre las partes. Se realizará cada vez que sea requerido por alguna de las partes.*

*Las decisiones tomadas en el desarrollo de este comité, serán de carácter vinculante y harán parte integral del presente Protocolo”.*

Aunado a lo anterior, es indudable el efecto generado por la falta de control por parte de TRANSMILENIO S.A., como gestora del sistema, en la adopción de medidas que le permitiesen exigir el cumplimiento de lo pactado contractualmente, lo que conlleva a contar hoy con una infraestructura deficiente, que por el estado de deterioro en que se encuentra, se puede ver afectada de alguna manera no solo la prestación del servicio en condiciones óptimas, sino que a la vez se ponen en riesgo derechos superiores que le garantizan la integridad a los trabajadores del concesionario de operación, así como a las personas que transitan por las inmediaciones del patio.

Efectuadas las argumentaciones sustentadas en precedencia, resulta oportuno recordar que, las entidades públicas están instituidas para garantizar el cumplimiento de los fines estatales y procurar la continua prestación de los servicios públicos tal como lo señala el artículo 3 de la Ley No. 80 de 1993, que expresa lo siguiente:

**“ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.** *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.*

De lo expuesto se colige que, TRANSMILENIO S.A. no adoptó mecanismos ni medidas que le permitiesen superar positivamente los inconvenientes referidos, al punto que no existe o al menos no se allegó en el marco de la presente auditoría, evidencia alguna que así lo demuestre, con lo que se ve afectado el deber funcional que les asiste a los servidores públicos en el ejercicio propio de sus funciones, las

cuales están orientadas a propender por la satisfacción de las necesidades que permitan cumplir con los fines del Estado, conforme lo previsto en el artículo 34 de la Ley No. 734 de 2002.

Además de las normas internas implementadas por la entidad, fueron vulneradas otras como, el artículo 209 de la Constitución Nacional y lo previsto en el artículo 3 de la Ley No. 80 de 1993, relativo a los fines del Estado.

Por las razones expuestas, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

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

Revisada y analizada la respuesta entregada por la entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante el oficio 1-2021-24333 radicado en la Contraloría de Bogotá D.C., el 17 de septiembre de 2021, en el cual el sujeto de control expresó que, la estructura estipulada se entregó de conformidad con lo señalado en el Contrato de Concesión, que dicha infraestructura fue entregada por CODENSA, por ende, TRANSMILENIO S.A. no efectuó la construcción.

Ahora bien, sobre a las irregularidades físicas de la infraestructura, relacionó las diferentes comunicaciones que se han efectuado desde el pasado 26 de febrero de 2021, a la fecha; es de resaltar que en dichas comunicaciones se exponen las fisuras y demás falencias en la estructura, informes por parte de CODENSA, que detallan los análisis realizados sobre la cimentación que se ha llevado a cabo en el lote aledaño intervenido por la Constructora BuenVivir, que ha conllevado a generar las afectaciones al patio, situación que afirma la entidad, ha sido previamente comunicada a la mencionada constructora.

Es así como, el ente gestor enfatizó que ha gestionado las diferentes acciones ante CODENSA y éste a la vez ante la Constructora BuenVivir, como se visualiza en los soportes remitidos con la respuesta, dentro de los cuales se resaltan los que no se allegaron en la ejecución de la auditoría como son: (i) informe visita de obra del 24 de febrero de 2021, (ii) informe diseños geotécnicos de fecha 03 de marzo de 2021, (iii) radicado 08852430, del 27 de julio de 2021, cuyo contenido está relacionado con una solicitud de reparación de CODENSA a la Constructora.

Asimismo, se relacionan documentos soporte de las actividades adelantadas, posteriores a la visita administrativa efectuada el pasado 10 de agosto de 2021, a la Unidad Funcional I, en la que se evidenciaron las falencias descritas. En dichos



soportes se encuentra, (i) acta de reunión de fecha 13 de agosto de 2021, sobre el contrato proyecto bonaire, (ii) oficio C-BNR-49-2021 del 24 de agosto de 2021, por medio del cual la Constructora, solicitó a CODENSA copia de los diseños para la construcción del patio, (iii) documento en el que se aprecia que, el 8 de septiembre de 2021, CODENSA allegó los diseños a la Constructora BuenVivir y por último, (iiii) ENEL CODENSA en informe de intervenciones, relaciona un registro fotográfico en el cual muestra intervención de la estructura metálica.

**Reparación de carpintería metálica**



De manera concluyente, se evidencia, que efectivamente existen actuaciones que dan fe de las actividades adelantadas para mitigar la situación advertida; sin embargo, aún persiste la falencia del adoquín, situación que muestra la falta de diligencia efectiva para subsanar los inconvenientes puestos en conocimiento desde hace casi siete meses.



Por lo analizado en párrafos anteriores, se aceptan parcialmente los argumentos ofrecidos por el sujeto de control, la respuesta desvirtúa lo concerniente a la presunción disciplinaria. Por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad.

#### **4. OTROS RESULTADOS**

4.1. Beneficio de Control Fiscal por valor de sesenta y cinco millones setenta y nueve mil novecientos noventa y cinco pesos (\$65.079.995) porque TRANSMILENIO S.A., realizó las actividades pertinentes y el contratista SAUCO TECHNOLOGIES S.A.S., canceló a favor de este lo concerniente a la efectividad del pago de la cláusula penal.

En desarrollo de la Auditoría de Regularidad PAD 2020, Código 106 adelantada a TRANSMILENIO S.A., se evidenciaron deficiencias en la ejecución del Contrato No. 725 de 2018, lo que conllevó a declarar el incumplimiento total del mismo y realizar la debida liquidación unilateral; razón por la cual, se configuró *“hallazgo administrativo porque una vez la administración declaró el incumplimiento total en la ejecución del contrato, no fue posible acordar la liquidación del mismo entre las partes, lo que conllevó a que TRANSMILENIO S.A., realice la liquidación unilateral del contrato en cumplimiento del artículo 11 de la ley 1150 de 2007”,* enumerado 3.1.3.11.1.

Para subsanar la causa que generó el hallazgo, TRANSMILENIO S.A. en su Plan de Mejoramiento estableció como acción *“hacer efectiva la póliza no.14-44-101104896 para el cobro de la cláusula penal establecida y continuar ejecutando las actividades necesarias para la realización de la liquidación unilateral del contrato 725 de 2018.”.*

Por tal razón, en desarrollo de la presente auditoría se efectuó el seguimiento de cumplimiento a la mencionada acción; una vez revisados los soportes allegados se encontró que el contratista SAUCO TECHNOLOGIES S.A.S mediante transferencia del 14 de julio de 2020, realizó pago por valor de sesenta y cinco millones setenta y nueve mil novecientos noventa y cinco pesos m/cte (\$65.079.995), valor correspondiente a la cláusula penal del Contrato No. 725 de 2018. Asimismo, según Resolución No. 141 del 05 de abril de 2021, se liquidó unilateralmente el contrato en mención y se comunicó a las partes de la decisión.

Por lo anterior, se presenta beneficio cuantificable por valor de sesenta y cinco millones setenta y nueve mil novecientos noventa y cinco pesos m/cte (\$65.079.995), porque tal como se relacionó anteriormente, la acción 3.1.3.11.1 se

desarrolló para subsanar lo evidenciado en la Auditoría de Regularidad, Código 106, correspondiente al PAD 2020.

4.2. Beneficio de Control Fiscal por valor de seis mil cuatrocientos noventa y dos millones novecientos tres mil quinientos veintinueve pesos (\$6.492.903.529), porque TRANSMILENIO S.A., y los Concesionarios para la operación troncal de la Fase I, CIUDAD MÓVIL, EXPRESS del FUTURO, METROBUS y SI99, modificaron el día 09 de septiembre de 2002, la Cláusula No. 69, lo que conllevó a que se ajustara la remuneración del agente gestor del sistema del 3% al 4%.

En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, Vigencia Auditada 2001, se evidenció que en los contratos de concesión celebrados para la prestación del servicio público de pasajeros en la operación Troncal de la fase I en el Sistema Transmilenio se estableció en el Numeral 77.1 de la cláusula 77, y Numeral 69.4 de la cláusula 69 respectivamente que el: *“El componente de la tarifa técnica correspondiente a la remuneración del gestor del sistema (CG) (Transmilenio S.A) está determinado como un porcentaje de la tarifa que para la tarifa técnica inicial se establecerá convencionalmente como el 3% de la tarifa técnica. Dicho costo representa la remuneración por la concesión total de cada uno de los concesionarios pertenecientes al sistema Transmilenio.”*<sup>3</sup>. Por lo que este Ente de Control en su momento sugirió la revisión del porcentaje de remuneración al agente gestor.

En atención a ello, TRANSMILENIO S.A, y los Concesionarios para la operación troncal de la Fase I, CIUDAD MÓVIL, EXPRESS del FUTURO, METROBUS y SI99, realizaron modificaciones a los contratos de Concesión el 09 de septiembre de 2002, *“para la concesión no exclusiva de la explotación económica del servicio público de transporte terrestre automotor urbano masivo de pasajeros, sobre las troncales del Sistema TransMilenio; de acuerdo con la adjudicación hecha mediante la Licitación pública No 001 de 1999”*; y en el numeral cuarto acordaron:

*“Modificar que el componente de la tarifa técnica correspondiente a la recuperación del gestor del Sistema (CG), está determinado como un porcentaje mínimo de la tarifa. En ese sentido el numeral 69.4 de la cláusula 69 y la definición del RG contenida en el numeral 77.1 de la cláusula 77, del contrato quedarán así:*

*69.4 El componente de la tarifa técnica correspondiente a la remuneración del gestor del Sistema /CG), está determinado como un porcentaje de la tarifa, que para la tarifa técnica se estableció convencionalmente como el 4% de la tarifa técnica. Dicho costo representa la remuneración por la concesión total de cada uno de los concesionarios pertenecientes al sistema TransMilenio.*

---

<sup>3</sup> Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio- TRANSMILENIO S.A. Vigencia 2001, pag. 146.

*RG=remuneración al gestor, sin que en ningún caso supere el cuatro por ciento (4%) de los ingresos totales.”<sup>4</sup>*

Como consecuencia de lo anterior y al tener que los contratos de concesión de operación troncal correspondientes a las Fases I y II, finalizaron su ejecución entre los años 2019 y 2020, este ente de control, en el marco de la auditoría objeto del presente informe, solicitó información mediante Oficio No. 2-2021-18758 del 29 de julio de 2021, con Radicado en TRANSMILENIO S.A. No. 2021-ER-27766, relacionada con *“certificar, el valor pagado a TRANSMILENIO S.A., al modificar el porcentaje de remuneración del 3 al 4% para cada vigencia a partir del 1 de enero de 2018, hasta la fecha de finalización de cada uno de los contratos de concesión de la Fase I enunciados.”*

En respuesta a la precitada solicitud la entidad certificó que, en virtud de los contratos de concesión suscritos con los concesionarios EXPRES DEL FUTURO S.A., METROBUS S.A., SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE S.A.- SI. 99 S.A. y SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO S.A. -CIUDAD MÓVIL S.A., la Empresa TRANSMILENIO S.A., recibió por concepto de participación el valor de veinticinco mil novecientos setenta y un millones seiscientos catorce mil ciento diecisiete pesos (\$25,971,614,117).

*“Valores que corresponden a los periodos desde el 25 de diciembre de 2017 hasta el 15 de junio de 2019 para el caso de los concesionarios EXPRES DEL FUTURO S.A., METROBUS S.A., desde el 25 de diciembre de 2017 hasta el 30 de junio de 2019 para SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE S.A. - SI. 99 S.A. y desde el 25 de diciembre de 2017 hasta el 30 de septiembre de 2019 para SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO S.A. -CIUDAD MÓVIL, fechas en las que terminaron su operación”.*

En atención a lo anterior, la Dirección de Movilidad, mediante Memorando No. 3-2021-29414, de fecha 13 de septiembre de 2021, realizó traslado a la Dirección de Planeación de la Contraloría de Bogotá, del Beneficio de Control Fiscal, aprobado en Comité Técnico mediante Acta N° 43 del 9 de septiembre de 2021.

Revisado el mismo por la dependencia mencionada, mediante correo electrónico de fecha 15 de septiembre de 2021, solicitó se aclarará si dentro del valor certificado por TRANSMILENIO S.A., estaba incluido el 1%, que permitió el incremento de la remuneración de la tarifa técnica del gestor del sistema del 3% al 4%, por lo que, mediante correo electrónico del 16 de septiembre de 2021, se le requirió al sujeto de control para que aclarará dicho aspecto.

---

<sup>4</sup> Numeral Cuarto de la Modificación a los Contratos de Concesión de la Fase I del Subsistema Transmilenio firmada el 09 de septiembre de 2002.

En respuesta a lo requerido mediante correo electrónico de fecha 17 de septiembre de 2021, la Subdirección Económica indicó que, el valor suministrado en la certificación, corresponde al 4% de la participación de Transmilenio S.A., la cual también incluye el 1%, que fue autorizado desde diciembre de 2002.

Bajo ese entendido, se procedió a calcular el valor correspondiente al 1%, estimado en seis mil cuatrocientos noventa y dos millones novecientos tres mil quinientos veintinueve pesos **(\$6.492.903.529)**.

Por las consideraciones expresadas en precedencia, en mesa de trabajo No. 6, llevada a cabo el día 20 de septiembre de 2021, se aprobó la aclaración del Beneficio de Control Fiscal por valor inicialmente de veinticinco mil novecientos setenta y un millones seiscientos catorce mil ciento diecisiete pesos **(\$25,971,614,117)** en seis mil cuatrocientos noventa y dos millones novecientos tres mil quinientos veintinueve pesos **(\$6.492.903.529)**.

En razón a ello, conforme a lo dispuesto en el procedimiento interno vigente, para tales efectos, se remitió nuevamente el Beneficio de Control Fiscal con los documentos soporte, a la Dirección Sectorial de Movilidad y en el seno del Comité Técnico, mediante Acta No 51 del 20 de septiembre de 2021, fue aprobado el mismo, por lo que agotado el trámite anterior, para lo de su competencia, fue enviado a la Dirección de Planeación de la entidad a través de memorando de la misma fecha, con Radicado Interno No 3-2021-30504, por medio del cual se dio alcance al memorando 3-2021-29414, de fecha 13 de septiembre de 2021, con el que originariamente se había trasladado el Beneficio de Control Fiscal a dicha dependencia.

#### 4.3. Derecho de Petición No. 999 de 2021

Con respecto al escrito en uso del Derecho de Petición No. 999 de 2021, con Radicado Inicial No. 1-2021-13367 del 20 de mayo de 2021, interpuesto por un ciudadano quién puso en conocimiento de este ente de control lo siguiente: “ (...) tengo evidencias del despilfarro en Transmilenio en las rutas de alimentadores está omisión está generando pagos innecesarios y gastos excesivos quiero contactarme con alguien de la contraloría para ponerlo en contexto”, es así, como en atención al contenido de la queja, el Centro de Atención al Ciudadano de la Contraloría de Bogotá contactó al señor Gutiérrez, para que suministrara las evidencias indicadas en su escrito, quien en respuesta a la solicitud realizada por dicha dependencia, mediante correo electrónico del 21 de junio de 2021, con Radicado de Ingreso No. 1-2021-15929, aportó una planilla de programación diaria de rutas, correspondiente al 18 de abril de la presente



anualidad, de la que no se dan detalles relacionados con la queja, sin embargo, en el marco de la presente auditoría y en aras de atender la misma, se tuvo en cuenta información que reposa en la Contraloría de Bogotá, así como la dispuesta en los diferentes sistemas de información de TRANSMILENIO S.A., por lo que a continuación se presenta un bosquejo general de la adopción del Sistema Integrado de Transporte Público SITP:

La Administración Distrital liderada por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM para dar cumplimiento con lo establecido en el Decreto No. 319 de 2006, el cual define el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D. C. y el Decreto No. 309 de 2009, por el cual se adopta al Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, realizó estudios por cada zona del Distrito con el objeto de definir:

- Sobreoferta del Transporte público colectivo-TPC.
- Demanda de Usuarios.
- Flota requerida.
- Cronograma de Implementación de rutas, entre otros.

En razón a lo anterior, en 2009, TRANSMILENIO S.A adelantó el proceso licitatorio LPTMSA No 04 *“PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP”*, selección mediante el cual fueron celebrados trece (13) contratos de concesión como se relaciona a continuación:

**Cuadro No. 9: Contratos de concesión para la prestación del SITP 2010**

<b>No. CONTRATO</b>	<b>FECHA SUSC.</b>	<b>CONCESIONARIO</b>	<b>ZONA</b>	<b>INICIO OPERACIÓN</b>
No. 001	12/11/10	ESTE ES MI BUS	CALLE 80	17/10/2012
No. 002	12/11/10	ESTE ES MI BUS	ZONA FRANCA	25/05/2013
No. 003	16/11/10	ETIB	BOSA	10/10/2012
No. 004	16/11/10	GMOVIL	ENGATIVÁ	29/09/2012
No. 005	16/11/10	COOBUS	FONTIBON	03/01/2013
No. 006	17/11/10	MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	24/01/2012
No. 007	17/11/10	MASIVO CAPITAL	KENNEDY	24/10/2012
No. 008	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTÓBAL	29/09/2012
No. 009	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	USAQUÉN	17/11/2012
No. 010	17/11/10	SUMA	CIUDAD BOLÍVAR	10/10/2012
No. 011	17/11/10	TRANZIT	USME	20/10/2012
No. 012	17/11/10	EGOBUS	SUBA CENTRO	22/11/2012
No. 013	13/02/11	EGOBUS	PERDOMO	22/11/2012

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.  
Elaboró. Equipo Auditor Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Como se evidencia en el cuadro anterior, los contratos celebrados para la prestación del servicio público urbano de transporte iniciaron la operación entre los años 2012 y 2013, respectivamente.

En consecuencia, este Órgano de Control ha realizado seguimiento permanente al cumplimiento de las obligaciones pactadas entre TRANSMILENIO S.A y los Concesionario de Operación, muy especialmente a los temas relacionados con la prestación del servicio y la remuneración a cada uno de los actores que intervienen en el mismo, entre otros.

Dentro del seguimiento realizado y para dar respuesta a la petición, se verificó el cumplimiento de las frecuencias establecidas para cada ruta, para lo cual se tuvieron en cuenta los intervalos de tiempo establecidos en hora pico y en hora valle, con lo cual se garantiza la movilidad de los usuarios del distrito en la operación troncal como en la operación zonal.

Sin embargo, es preciso señalar que para la ejecución de los citados contratos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, también fue celebrado un contrato de concesión cuyo objeto consiste en:

*“Otorgar en concesión el Diseño, Suministro, Implementación y mantenimiento del Sistema de Recaudo, del Sistema de Información y servicio al Usuario y del Sistema de Integración consolidación de la Información el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del sistema de control de flota; el suministro de la conectividad; la integración entre el Subsistema de recaudo, el Subsistema de control de flota; el Subsistema de información y servicio al usuario y el Subsistema de integración y consolidación de la Información, que conforman el SIRCI para el sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.”.*

El concesionario a cargo del contrato en cita, tiene la responsabilidad entre otras, la de coordinar el recaudo de los ingresos que genera el sistema por la prestación del servicio, como la de supervisión de la remuneración a cada uno de los actores que intervienen en el proceso, actividad realizada mediante un contrato de fiducia celebrado para tal fin.

Finalmente, se resalta que TRANSMILENIO S.A. supervisa, coordina, garantiza y gestiona para que, de conformidad con lo establecido en los diferentes contratos de concesión celebrados, los recursos estén disponibles para la realización de los pagos por la prestación del servicio.



## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. Administrativos	6	N.A	3.3.1.1. 3.3.2.1.	3.3.1.2. 3.3.3.1.	3.3.1.3. 3.3.3.2.
2. Disciplinarios	2	N.A	3.3.1.1.	3.3.3.1.	
3. Penales	0	N.A			
4. Fiscales	0	0			

N.A: No aplica.