

INFORME DE AUDITORÍA

MODALIDAD ESPECIAL

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

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – 2014 – TERCER PERIODO

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá, D.C., diciembre de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralora Auxiliar	LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA
Director Sectorial	FABIO ANDRÉS POLANIA ZENNER
Subdirector de Fiscalización Movilidad	LUIS ALEJANDRO HERREÑO PÉREZ
Gerente	JAIRO JESÚS CAMACHO LEAÑO
Equipo de Auditoría	JORGE ENRIQUE CAMELO CALDERÓN JAIME ALEJANDRO RODRÍGUEZ GAMA YANETH CRISTINA GARCÍA PABÓN FLOR NUBIA PEÑA GONZÁLEZ LARITZA JOHANNA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ CARLOS EDUARDO CRISTANCHO MENDIETA DAGOBERTO CORREA PIL JOSÉ JAIME AVILA CASTRO

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	14
2.1. GRADO DE AVANCE Y CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL SUJETO DE CONTROL, RESPECTO DE LOS CRONOGRAMAS Y FECHAS ESTABLECIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP- Y LAS METAS PROPUESTAS PARA SU INTEGRACION DEFINITIVA.	14
2.1.1. SEGUIMIENTO IMPLEMENTACIÓN SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO – SITP -	14
2.1.1.1. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN ZONAL	15
2.1.1.2. PROCESO DE CHATARRIZACIÓN	17
2.1.1.3. PATIOS TRANSITORIOS DEL SITP	19
2.1.1.4. INTEGRACIÓN DEL MEDIO DE PAGO	20
2.1.1.5. INGRESOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP	22
2.1.1.5.1. COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TÉCNICA PARA EL SITP	24
2.1.1.5.2. TRANSFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA A LOS FONDOS DE CONTINGENCIA Y DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA - FET	26
2.1.1.5.3. PAGOS REALIZADOS A LOS AGENTES DEL SISTEMA SITP.....	27
2.1.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$67.520.442.850), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema TransMilenio), durante el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 27 de Octubre de 2014, en aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital".....	28
2.1.1.7. SITUACION ACTUAL DE LOS OPERADORES COOBUS S.A.S Y EGOBUS S.A.S.....	36
2.1.2. EVALUACIÓN AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO -SITP.....	37
2.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a estar vigente un acto administrativo en el cual se delega, entre otras, el ejercicio y facultades de la actividad contractual, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. reasumió la dirección de los procedimientos administrativos adelantados a los concesionarios COOBUS y EGOBUS, sin que previamente se haya expedido el acto administrativo aceptando el impedimento del Subgerente General respecto de conocer los procesos de incumplimiento en contra de los operadores mencionados.....	37
2.1.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suspendieron los procesos de incumplimiento adelantados por la Entidad a los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOSBUS S.A.S. sin la observancia de los requisitos previstos en la normatividad vigente.....	40
2.1.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la solicitud del Gerente General de la Entidad de que le sean entregadas copias de todos los procesos de incumplimiento a efecto de conocer y analizar los mismos, la Subgerencia Jurídica tardó veintitrés (23) días para atender esta solicitud.	44
2.1.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suspendieron simultáneamente por más de cuatro (4) meses los procesos sancionatorios a los operadores EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S. al no definirse una metodología coordinada y eficaz	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- entre la Gerencia General y la Subgerencia Jurídica de la Entidad a efecto de conseguir que el Gerente General conociera los mencionados procesos en el menor tiempo posible. 45
- 2.1.2.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Superintendencia de Puertos y Transporte ordenó la renovación del cargo del representante legal y de los miembros de la Junta Directiva de los Concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S. otorgándoles un plazo de seis (6) meses para cumplir con las órdenes impartidas; sin embargo, sólo hasta después de cuatro (4) meses el Ente Gestor les remite copia de lo actuado durante los procesos de incumplimiento..... 47
- 2.1.2.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor del SITP pese a conocer sobre la suspensión de actividades de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, no expidió el consecuente acto administrativo donde a partir de un diagnóstico de la situación evidenciada y sus consecuencias, resuelve tomar acciones para mitigar y/o neutralizar la cesación de actividades por parte de los concesionarios..... 49
- 2.1.2.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la evidencia de incumplimiento del Contrato de Concesión así como del Pacto suscrito entre COOBUS S.A.S. y Transmilenio S.A. para asegurar el cierre financiero y el cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales, después de casi dos años no se han adoptado las medidas administrativas sancionatorias pertinentes. 51
- 2.1.2.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad a la fecha no cuenta para los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo de la Empresa, con el acta inicial de regularización, los respectivos soportes documentales, el informe de estado de cada contrato de concesión que sirva de inicio para la continuidad del proceso de regularización, contraviniendo lo dispuesto por la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014. 56
- 2.1.2.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad incumple la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014 en relación a la fecha en que debió haber regido y contarse el término de 45 días calendario para que el proceso de regularización se aplique a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público-SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario-SIRCI, dada una interpretación errada de la normatividad vigente..... 60
- 2.1.2.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no existe evidencia de que el 24 de noviembre de 2014 sea la fecha de expedición de la Resolución 728 en la que entre otros aspectos, se modifica el plazo del Artículo Décimo Segundo de la Resolución No. 489 de 2014, corresponde realmente a la fecha de expedición. 62
- 2.1.2.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad expide la Resolución 728 de 2014 sin estar debidamente justificado su Artículo Segundo relativo a prorrogar el plazo determinado en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, hasta el 20 de enero de 2015, evidenciándose que no existió la debida planeación, capacitación y coordinación para los profesionales y directivos en relación al proceso de regularización..... 65
- 2.1.2.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad ha modificado en cuatro (4) ocasiones las fechas para culminar los planes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público evidenciado falta de planeación, control y diligencia en el cumplimiento de su función como Ente Gestor. 69
- 2.1.2.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad no dispone de un procedimiento incorporado en el Sistema Integrado de Gestión en relación a la revisión a los Informes de Interventoría a los contratos de concesión del SITP y del SIRCI que realizan donde se precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados..... 70

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.2.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor no ha iniciado el proceso de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento al Concesionario UT FASE II pese a tener suficiente conocimiento de obligaciones no cumplidas por éste.	73
2.2. VERIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REMUNERACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN ZONAL DEL SITP – Nos. 12 y 13 DE EGOBUS S.A.S. Y 005 DE COOBUS S.A.S., EN LO REFERENTE AL FACTOR DE KILÓMETRO REMUNERADO.	75
2.2.1. <i>Hallazgo administrativo porque la Entidad no contempla dentro de su metodología utilizada para el cálculo del factor de kilometraje, reportado para la remuneración de los operadores zonales, EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S, datos que permitieran verificar en forma real los kilómetros efectivamente recorridos, en cumplimiento de las rutas programadas del SITP operación zonal, como está establecido en la cláusula 64 de los contratos de concesión ejerciendo su función de control de la operación en forma deficiente.</i>	75
2.3. CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN A LOS USUARIOS ACTUALES Y POTENCIALES DEL SITP. PROYECTO 71	78
2.3.1. <i>Hallazgo administrativo, toda vez que la formulación de algunas metas establecidas para atender la problemática y objetivos establecidos en el Proyecto 71, corresponden más a actividades normales de la gestión institucional, que a metas que solucionarían la problemática y objetivos establecidos en el proyecto.</i>	81
2.3.2. Recursos apropiados y ejecutados para la realización de actividades de capacitación y comunicación a los usuarios actuales y potenciales del Sistema Integrado de Transporte Público SITP. Proyecto 71.	82
2.3.2.1. Hallazgo administrativo al evidenciar deficiencias en la planeación de metas y proyección de recursos, toda vez que algunas de las metas son subestimadas en su magnitud, al reflejar cumplimientos superiores al 100%, con menor ejecución de recursos, entre una vigencia y otra.	84
2.3.2.2. Hallazgo administrativo al reiterar por este organismo de control que pese a la ejecución de recursos importantes de \$35.437 millones, desde el inicio del proyecto 71 “Comunicación y Capacitación del SITP”, en 2012 y a septiembre 30 de la vigencia 2014, Transmilenio S.A, no ha logrado solucionar de fondo la problemática identificada en el proyecto, soportado en que “La puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público, además de los esfuerzos técnicos y financieros, exige adelantar como parte fundamental de la misma, un proceso de comunicación, capacitación, sensibilización e información a los ciudadanos sobre un tema que afectará la manera en que los ciudadanos se transportan e implicará en este sentido, una nueva estructura de movilidad y un cambio en la cultura y comportamiento de los bogotanos; así mismo que: los esfuerzos deben concentrarse en socializar y enfatizar la forma correcta de utilizar el nuevo sistema, muy distinto al actual que se caracteriza por la falta de organización y comportamientos que podrían señalarse como malos hábitos de los usuarios del transporte público, adquiridos en gran parte por la desorganización, la falta de control y la desatención al cumplimiento de estándares de calidad del servicio”.	86
2.3.3. Contratación suscrita con cargo al proyecto 71 “Comunicación y Capacitación SITP.	87
2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse irregularidades en la celebración del Convenio Interadministrativo No.223-14, suscrito con el IDIPRON y el Convenio Interadministrativo No.236-12, suscrito con el IPES, así como por el incumplimiento del plazo fijado en un fallo judicial.	89
2.3.4. Peticiones, quejas y reclamos interpuestos por parte de los usuarios del SITP.	91
2.3.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque TransMilenio incumple la normatividad existente, para dar respuesta a las peticiones, quejas y/o reclamos que interponen los ciudadanos, dentro de los términos establecidos.	97
2.3.5. Gestión reportada por Transmilenio S.A. en la realización de actividades para comunicar e informar al usuario del SITP.	98

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.6. CONCLUSIONES.....	99
2.4. EJECUCIÓN CONVENIO No. 255 DE 2013 SUSCRITO CON LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.....	100
2.4.1. <i>Hallazgo administrativo por las deficiencias en el manejo de la información, ya que no se cumple con lo preceptuado en el Manual de Gestión Documental de TRANSMILENIO S.A, el cual establece condiciones para el manejo de las comunicaciones escritas y los procesos archivísticos, al recibir sin control documentación a la mano en Oficina Jurídica y la Oficina Asesora de Planeación.</i>	100
2.5. DERECHO DE PETICIÓN 271-2014. IRREGULARIDADES EN PAGOS QUE EFECTUA TRANSMILENIO A RECAUDO BOGOTÁ. CONTRATO DE CONCESIÓN 001 DE 2011	101
2.5.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias en la estructura y planificación del Contrato de Concesión 001 de 2011, debido a que no se definió el concepto de Operación Regular, siendo este indispensable para la liquidación y pago de la remuneración a los Operadores, así como no se determinó las fechas de inicio y terminación de dicha operación.</i>	102
3. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	105

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D. C, noviembre de 2014.

Doctor
SERGIO PARIS MENDOZA
Gerente General
**EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
TRANSMILENIO S.A.**
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

Respetado Doctor París:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2014, Tercer Período, practicó Auditoría Modalidad Especial a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A., como ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP; 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, verificando el grado de avance y el cumplimiento por parte del sujeto de control, respecto a los cronogramas y fechas establecidas, para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y las metas propuestas para su integración definitiva, durante la vigencia 2013 y enero a septiembre de 2014; la verificación del procedimiento de remuneración de los contratos de concesión zonal del SITP – Nos. 12 y 13 de EGOBUS S.A.S. y 005 de COOBUS S.A.S. en lo referente al factor de kilómetro remunerado; el monto de recursos apropiados y ejecutados a través del proyecto 71 “Comunicación y capacitación del Sistema Integrado de Transporte Público”; la gestión adelantada frente a la ejecución del Convenio No. 255 de 2013; y la respuesta al DPC No. 271 - 2014 por presuntas irregularidades en los pagos que efectúa Transmilenio a RECAUDO BOGOTÁ.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un Sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y el cumplimiento de la política de movilidad.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios, en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe.

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; 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.

1.1. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión adelantada por la Entidad en los objetivos auditados, no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

Teniendo en cuenta que el Sistema Integrado de Transporte Público- SITP; fue concebido por la administración a su cargo para estar implementado en su totalidad entre 18 y 24 meses, una vez transcurridos los mismos, se evidencia un considerable retraso en cada uno de los componentes que lo integran, especialmente los relacionados con: CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACION DE RUTAS ZONALES, PROCESO DE DESINTEGRACION FISICA DE LOS VEHICULOS QUE SE CONSTITUYEN COMO UNA SOBREFERTA DEL MISMO, LA ADECUACION DE LOS PATIO GARAJES Y LA INTEGRACION DEL MEDIO DE PAGO.

- Lo anterior evidencia las graves deficiencias que se presentan en la implementación del SITP, que inciden de manera directa en la gestión realizada por la entidad, para ofrecer un servicio de transporte público, con la adopción de medidas efectivas y oportunas previstas por la Ley, a fin de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

garantizar el cumplimiento y los principios para la prestación del servicio público de transporte previstos en el artículo 3 de la ley 105 de 1993, es decir, que el mismo sea prestado en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para los usuarios.

- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$67.520.442.850), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema TransMilenio), durante el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 27 de Octubre de 2014, en aplicación del Decreto 356 de 2012, *“Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público “SITP” en el Distrito Capital”*.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a estar vigente un acto administrativo en el cual se delega, entre otras, el ejercicio y facultades de la actividad contractual, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. reasumió la dirección de los procedimientos administrativos adelantados a los concesionarios COOBUS y EGOBUS, sin que previamente se haya expedido el acto administrativo aceptando el impedimento del Subgerente General respecto de conocer los procesos de incumplimiento en contra de los operadores mencionados.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suspendieron los procesos de incumplimiento adelantados por la Entidad a los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOSBUS S.A.S. sin la observancia de los requisitos previstos en la normatividad vigente.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la solicitud del Gerente General de la Entidad de que le sean entregadas copias de todos los procesos de incumplimiento a efecto de conocer y analizar los mismos, la Subgerencia Jurídica tardó veintitrés (23) días para atender esta solicitud.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suspendieron simultáneamente por más de cuatro (4) meses los procesos sancionatorios a los operadores EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S. al no definirse una metodología coordinada y eficaz entre la Gerencia General y la Subgerencia Jurídica de la Entidad a efecto de conseguir que el Gerente General conociera los mencionados procesos en el menor tiempo posible.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Superintendencia de Puertos y Transporte ordenó la renovación del cargo del representante legal y de los miembros de la Junta Directiva de los Concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S. otorgándoles un plazo de seis (6) meses para cumplir con las órdenes impartidas; sin embargo, sólo hasta después de cuatro (4) meses el Ente Gestor les remite copia de lo actuado durante los procesos de incumplimiento.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad no cuenta con un oficio, documento, y/o informe donde se tenga conocimiento de la cesación de actividades por parte de los operadores EGOBUS y COOBUS el 9 de mayo y 9 de julio de 2014 respectivamente.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor del SITP pese a conocer sobre la suspensión de actividades de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, no expidió el consecuente acto administrativo donde a partir de un diagnóstico de la situación evidenciada y sus consecuencias, resuelve tomar acciones para mitigar y/o neutralizar la cesación de actividades por parte de los concesionarios.
- Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque pese a la evidencia de incumplimiento del Contrato de Concesión así como del Pacto suscrito entre COOBUS S.A.S. y Transmilenio S.A. para asegurar el cierre financiero y el cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales, después de casi dos años no se han adoptado las medidas administrativas sancionatorias pertinentes.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad a la fecha no cuenta para los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo de la Empresa, con el acta inicial de regularización, los respectivos soportes documentales, el informe de estado de cada contrato de concesión que sirva de inicio para la continuidad del proceso de regularización, contraviniendo lo dispuesto por la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad incumple la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014 en relación a la fecha en que debió haber regido y contarse el término de 45 días calendario para que el proceso de regularización se aplique a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público-SITP y del Sistema de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario-SIRCI, dada una interpretación errada de la normatividad vigente.

- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no existe certeza de que el 24 de noviembre de 2014 sea la fecha de expedición de la Resolución 728 en la que entre otros aspectos, se modifica el plazo del Artículo Décimo Segundo de la Resolución No. 489 de 2014, corresponde realmente a la fecha de expedición.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad expide la Resolución 728 de 2014 sin estar debidamente justificado su Artículo Segundo relativo a prorrogar el plazo determinado en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, hasta el 20 de enero de 2015, evidenciándose que no existió la debida planeación, capacitación y coordinación para los profesionales y directivos en relación al proceso de regularización.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a que el contrato suscrito con la Empresa de Transporte Masivo y Alimentación S.A. ETMA No. 447 de 2003 se terminó el 17 de febrero de 2014, a la fecha no se ha liquidado, incumpléndose lo términos establecidos en la cláusula de liquidación del contrato mencionado.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad ha modificado en cuatro (4) ocasiones las fechas para culminar los planes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público evidenciado falta de planeación, control y diligencia en el cumplimiento de su función como Ente Gestor.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad no dispone de un procedimiento incorporado en el Sistema Integrado de Gestión en relación a la revisión a los Informes de Interventoría a los contratos de concesión del SITP y del SIRCI que realizan donde se precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados.
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no se cumple con el régimen aplicable para la prestación del servicio público a través del Sistema Integrado de Transporte, al pactarse el aumento de recorrido promedio de flota en la operación regular en los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte del Sistema Transmilenio de las fases I y II.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor no ha iniciado el proceso de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento al Concesionario UT FASE II pese a tener suficiente conocimiento de obligaciones no cumplidas por éste.
- Hallazgo administrativo porque la Entidad no contempla dentro de su metodología utilizada para el cálculo del factor de kilometraje, reportado para la remuneración de los operadores zonales, EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S, datos que permitieran verificar en forma real los kilómetros efectivamente recorridos, en cumplimiento de las rutas programadas del SITP operación zonal, como está establecido en la cláusula 64 de los contratos de concesión ejerciendo su función de control de la operación en forma deficiente.
- Hallazgo administrativo, toda vez que la formulación de algunas metas establecidas para atender la problemática y objetivos establecidos en el Proyecto 71, corresponden más a actividades normales de la gestión institucional, que a metas que solucionarían la problemática y objetivos establecidos en el proyecto.
- Hallazgo administrativo al evidenciar deficiencias en la planeación de metas y proyección de recursos, toda vez que algunas de las metas son subestimadas en su magnitud, al reflejar cumplimientos superiores al 100%, con menor ejecución de recursos, entre una vigencia y otra.
- Hallazgo administrativo al reiterar por este organismo de control que pese a la ejecución de recursos importantes de \$35.437 millones, desde el inicio del proyecto 71 sobre “Comunicación y Capacitación del SITP”, en 2012 y a septiembre 30 de la vigencia 2014, Transmilenio S.A, no ha logrado solucionar de fondo la problemática identificada en el proyecto, soportado en que *“La puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público, además de los esfuerzos técnicos y financieros, exige adelantar como parte fundamental de la misma, un proceso de comunicación, capacitación, sensibilización e información a los ciudadanos sobre un tema que afectará la manera en que los ciudadanos se transportan e implicará en este sentido, una nueva estructura de movilidad y un cambio en la cultura y comportamiento de los bogotanos; así mismo que: los esfuerzos deben concentrarse en socializar y enfatizar la forma correcta de utilizar el nuevo sistema, muy distinto al actual que se caracteriza por la falta de organización y comportamientos que podrían señalarse como malos hábitos de los usuarios del transporte público, adquiridos en gran parte por la desorganización, la falta de control y la desatención al cumplimiento de estándares de calidad del servicio”*.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

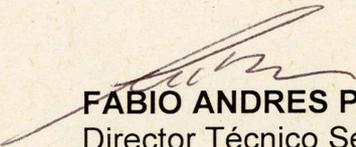
- Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias en la estructura y planificación del Contrato de Concesión 001 de 2011, debido a que no se definió el concepto de Operación Regular, siendo este indispensable para la liquidación y pago de la remuneración a los Operadores, así como no se determinó las fechas de inicio y terminación de dicha operación.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,



FABIO ANDRES POLANIA ZENNER
Director Técnico Sector Movilidad

2. RESULTADOS DE AUDITORÍA

2.1. GRADO DE AVANCE Y CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL SUJETO DE CONTROL, RESPECTO DE LOS CRONOGRAMAS Y FECHAS ESTABLECIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP- Y LAS METAS PROPUESTAS PARA SU INTEGRACION DEFINITIVA.

2.1.1. SEGUIMIENTO IMPLEMENTACIÓN SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO – SITP -.

El Acuerdo 04 de 1999, le asignó a TRANSMILENIO S.A. la función de organizar, planear y controlar el Sistema de Transporte Público Masivo de Pasajeros en el Distrito Capital.

El artículo 8º del Decreto 309 de 2009, por el cual se adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., estableció que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio, en adelante TRANSMILENIO S.A.- como ente gestor del SITP es el responsable de la planeación, gestión y control contractual del Sistema; así como, del proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios, al igual que de la planeación y control de la operación del Sistema Cable en la ciudad, una vez éste sea implementado.

En el acuerdo en mención, se estableció que el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, se implementaría por las siguientes fases:

FASES DEL SITP

FASE I:	Procesos de Selección Operadores de Transporte y del SIRCI
FASE II:	Implementación del SITP Integración Operativa, Física, Virtual, del Medio de pago, Tarifaria.
FASE III:	Operación 100% de las rutas Mejora de infraestructura y eficiencias
FASE IV:	Integración con el transporte férreo y con otros modos de transporte

Entendiendo que la implementación del sistema se realizará en forma gradual, el inicio de la operación del mismo se efectuará de acuerdo con el cronograma de implementación establecido en el Anexo No. 2 de la Licitación Pública LP-TM 04 de 2009; fecha que ha sufrido varias modificaciones de acuerdo con el estado de avance de los diferentes componentes del sistema; Plan de implementación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Troncal, Zonal y Alimentadora, Sistema Integral de Recaudo, Control e Información-SIRCI, Implantación paraderos, Infraestructura, Adquisición de predios para la adecuación de los patios garajes y la Divulgación y Capacitación a los usuarios.

La implementación del Sistema SITP, que se encuentra en la fase II, de conformidad con las fechas definidas por la administración, etapa que inicio el 29 de Septiembre de 2012 y culminaría en el mes de Abril de 2014, en el tiempo estimado por la administración de 18 meses.¹

Sin embargo, en la información reportada por la administración manifiesta que ese cronograma fue modificado en Agosto de 2014², y posteriormente las nuevas fechas establecidas, corresponden a Diciembre del presente año, sin incluir las rutas definidas en el Plan de Acenso Tecnológico-PAT contenido en el decreto 477 de 2013, que contempla la implementación de nuevas tecnologías en los buses con baja emisiones de gases y CO2 y de mayor eficiencia energética que aplica para el Sistema Integrado de Transporte Masivo y que incluye las troncales del Subsistema TransMilenio.

2.1.1.1. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN ZONAL

Este cronograma de implementación contenido en el anexo No 2 de la licitación Pública 04 de 2009, ha presentado más de cinco modificaciones, siendo la fecha final definida por la Administración el mes de diciembre del presente año. A continuación se presenta el cronograma de flota zonal requerida por cada mes de implementación.

CUADRO No. 1 CRONOGRAMA DE ENTRADA DE FLOTA ZONAL

¹ Respuesta de TMSA advertencia fiscal 1000-00687 de 5-02-2013

² comunicación 2014EE16046 del 22-08-2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CRONOGRAMA DE ENTRADA DE FLOTA ZONAL

MES	Bosa	Calle 80	Ciudad Bolívar	Engativá	Fontibón	Kennedy	Perdomo	San Cristóbal	Suba Centro	Suba Oriental	Tintal - Zona Franca	Usaquén	Usme	TOTAL
4	36	34	32	14	28	29	23	13	33			21	32	295
5	46	37	19	32	12	19	18	21	21			27	20	272
6	63	33	22	42	18	27	11	19	57	12	18	24	21	367
7	53	12	33	55	11	32	38	16	52	25	23	73	28	451
8	82	26	40	49	41	55		14	48	23	21	87	53	539
9	80	44	31	45	57	74	33	22	88	20		83	49	626
10	85	50	51	49	55	88	18	46	120	20	13	100	58	753
11	85	34	50	51	56	84	26	59	118	17	23	112	40	755
12	97	37	52	51	51	85	27	51	116	19	22	108	55	771
13	97	34	64	48	56	86	20	46	120		30	107	50	758
14	97	33	50	47	60	85	19	36	111	17	14	111	60	740
15	89	26	51	46	59	88	22	30	113	19	27	128	62	760
16	88	25	54	58	60	93	13	43	120	27	10	114	64	769
17	90	34	62	41	68	76	21	32	101	15	19	105	69	733
18	83	14	57	67	74	74	39	30	125	38		79	51	731
19	89		40		69	80	17	13	81	39		92	14	534
TOTAL	1260	473	708	695	775	1075	345	491	1424	291	220	1371	726	9854

Fuente: TRANSMILENIO S.A.

Elaboró: Equipo auditor

Este componente zonal, definió la implementación de 787 rutas de las cuales 399 rutas son urbanas y 25 alimentadoras, las cuales funcionarían en su totalidad entre 18 y 24 meses a partir del mes de septiembre de 2012.

**CUADRO No. 2
FLOTA ZONAL REQUERIDA Y RUTAS IMPLEMENTADAS A OCTUBRE 30 DE 2014**

CONCESIONARIO	ZONA DE OPERACIÓN	FLOTA TOTAL URBANA, COMPLEMENTARIA Y ESPECIAL	FLOTA VINCULADA A A 31 DE OCTUBRE DE 2014	RUTAS PROGRAMADAS		TOTAL RUTAS PROGRAMADAS	RUTAS IMPLEMENTADAS	% DE IMPLEMENTACION
				URBANAS COMPL. ESPECIALES	ALIMENT.			
ESTE ES MI BUS	Calle 80	476	370	30	0	30	24	80
	Tintal-zona franca	221	197	18	0	18	17	95
GMOVIL	Engativá	699	648	44	7	51	43	75.4
CONSORCIO EXPRESS	Usaquén	1373	1168	100	0	100	54	54
	San Cristóbal	547	407	46	11	57	43	75.4
SUMA	Ciudad Bolívar	708	516	47	0	47	28	60
TRANZIT	Usme	729	619	48	0	48	33	69
ETIB	Bosa	1266	919	68	0	68	51	75
MASIVO CAPITAL	Kennedy	1070	809	62	0	62	39	63
	Suba Oriental	296	296	22	0	22	17	77
COOBUS	Fontibón	782	102	51	7	58	0	0
EOBUS	Perdomo	348	50	23	0	23	0	0

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCESIONARIO	ZONA DE OPERACIÓN	FLOTA TOTAL URBANA, COMPLEMENTARIA Y	FLOTA VINCULADA A A 31 DE OCTUBRE	RUTAS PROGRAMADAS		TOTAL RUTAS PROGRAMADAS	RUTAS IMPLEMENTADAS	% DE IMPLEMENTACIÓN
	Suba Centro			83	0			
TOTAL		9.929	6.144	642	25	667	373	55.9

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo Auditor-Sector Movilidad.

En el cuadro anterior evidencia que el Número de automotores necesario para prestar el servicio de operación zonal es de 9.929 vehículos y que a 31 de Octubre, se encuentran vinculados 6.144, lo que representa el 61.9% de la flota requerida

A la misma fecha, se encuentran en operación 373 rutas entre urbanas complementarias, especiales y alimentadoras lo que representa un porcentaje de implementación del 55.9%, Igualmente se evidenció que los concesionarios COOBUS SAS y EGOBUS SAS; operadores de las zonas Fontibón, Perdomo y Suba Centro³ han presentado incumplimiento con el cronograma de implementación para sus respectivas zonas. Tal situación refleja las graves falencias que ha presentado la implementación del proyecto SITP, por los reiterados incumplimientos presentados en la ejecución de los contratos de concesión, tal como lo ha evidenciado este organismo de control en los diferentes Informes de Auditoría y pronunciamientos dados a conocer a la administración.

Por lo anterior se reitera un Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria por el incumplimiento de los contratos de Concesión

2.1.1.2. PROCESO DE CHATARRIZACIÓN

En la etapa **Preoperativa** contenida en los contratos de concesión, la cláusula doce modificada por el OTROSI No. 3 el 25 de abril de 2011, estableció una reforma al “*cronograma para la desintegración física total o de la flota usada no disponible para la operación y que no hará parte de la flota de reserva de operación (...)*,” la cual quedara así:

*“Desde la publicación del proyecto del pliego de condiciones de la Licitación pública TMSA-LP-004-2009, siempre y cuando el vehículo se haya vinculado a cualquiera de las propuestas, hasta el **inicio de la operación regular**: mínimo el 10% de la flota usada que se desintegrará. En esta etapa no se pueden acreditar vehículos que hayan sido chatarrizados o desintegrados en los siguientes casos: vehículos chatarrizados*

³ Comunicación 2014 EE21646 de Noviembre 01 de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que hicieron reposición, vehículos chatarrizados para vincular buses del Sistema TransMilenio fase 1 y 2 o vehículos comprados por el Fondo de Mejoramiento de la Calidad.

Desde el inicio de la **Operación Regular** hasta la finalización de la integración total del sistema, el **CONCESIONARIO** debe desintegrar el porcentaje restante de la flota usada que se realizará, de tal forma que durante esta etapa no se afecte la continuidad en la prestación del servicio al usuario.”

Como lo ha informado este organismo de control, para la implementación del Proyecto SITP, se requiere realizar la desintegración física de 8.974 vehículos que en la actualidad desarrollan la actividad de Transporte Público Colectivo-TPC, constituyéndose como una sobreoferta en la prestación del servicio público de transporte y además generando una competencia con los buses del SITP.

De acuerdo con el seguimiento realizado por esta Contraloría, a Octubre de 2014 se han chatarrizado 3.517 vehículos que representan el 39.2% con relación al total requerido a desintegrar, por lo tanto, esta obligación contenida en la cláusula doce de los **CONTRATOS DE CONCESIÓN PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP**, presenta un atraso considerable de acuerdo con las cifras presentadas, lo que hace que esta obligación difícilmente se cumpla dentro de los términos fijados para la implementación del SITP por los concesionarios.

CUADRO No. 3
VEHICULOS DESINTEGRADOS
Octubre 31 de 2014

CONCESIONARIO		ZONA	TOTAL VEHÍCULOS A DESINTEGRAR	VEHICULOS DESINTEGRADOS	% AVANCE DESINTEGRACIÓN
1	ESTE ES MI BUS	•Calle 80 •Tintal-zona franca	489	233	47.6
2	GMOVIL	Engativá	825	445	53.9
3	CONSORCIO EXPRESS	•Usaquén •San Cristóbal	2.326	1.276	54.9
4	SUMA	Ciudad Bolívar	562	234	41.6
5	TRANZIT	Usme	580	200	34.5
6	ETIB	Bosa	928	303	32.7
7	MASIVO CAPITAL	•Kennedy •Suba Oriental	1.002	263	26.2
8	COOBUS	Fontibón	914	162	17.7
9	EGOBUS	•Perdomo •Suba Centro	1348	247	18.3
10	OTROS		0	154	N/A
TOTAL			8.974	3.517	39.2

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Teniendo en cuenta que la implementación del proyecto SITP, se encuentra en la fase II, que corresponde a la Integración Operativa, Física, Virtual, del Medio de pago, se evidencia que en el cumplimiento de este requisito solo dos (2) de los nueve (9) concesionarios han superado el 50%, en la desintegración física de vehículos para las zonas Engativá, Usaquén y San Cristóbal; teniendo en cuenta que los términos contractualmente pactados para esta fase, están en la etapa final, el grado de cumplimiento de los operadores es inferior al 50%, situación que agregada a los reiterados incumplimientos presentados por los operadores COOBUS S.A.S y EGOBUS S.A.S en la ejecución de sus contratos para la zonas FONTIBÓN, PERDOMO y SUBA CENTRO, en lo relacionado con: **el suministro de flota, cierre financiero, vinculación de conductores, reporte de la información financiera al ente gestor y garantías de cumplimiento**, hace necesario la adopción de medidas efectivas y oportunas previstas por la Ley, a fin de garantizar el cumplimiento y los principios para la prestación del servicio público de transporte previstos en el artículo 3 de la ley 105 de 1993, es decir, que el mismo sea prestado en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para los usuarios.

2.1.1.3. PATIOS TRANSITORIOS DEL SITP

Como seguimiento realizado, a esta obligación contenida en la cláusula 14, numeral 14.1., de los **CONTRATOS DE CONCESIÓN PARA LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP**, para la implementación de los patios y/o terminales zonales para el SITP, los concesionarios deberán adelantar las adecuaciones físicas a los predios donde se localicen los terminales y equipamientos de transporte, evidenciando que a la fecha se encuentran en operación 100.23 hectáreas en 65 predios, como se representa a continuación.

**CUADRO No. 4
PATIOS EN OPERACIÓN**

OPERADOR	ZONA	No PREDIOS	AREA- Hs
GMÓVIL	ENGATIVA	7	14.98
SUMA	CIUDAD BOLIVAR	1	2.30
ETIB	BOSA	13	10.69
CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	10	11.72
CONSORCIO EXPRESS	USAQUEN	10	13.48
MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	5	10.97
MASIVO CAPITAL	KENNEDY	10	13.97
ESTE ES MI BUS	CALLE 80	2	5.20
EGOBUS	PERDOMO	1	0.35
TRANZIT	USME	4	15.81
COOBUS	FONTIBON	1	0.75
TOTAL		64	100.23

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo Auditor-Sector Movilidad.

A continuación se muestra que de los 64 patios, que en la actualidad se encuentran en operación por los 9 operadores zonales, en quince (15) de estos se adelantan actividades de adecuación, con una extensión de 33.82 hectáreas,

**CUADRO No
PATIOS EN ADECUACIÓN**

No.	OPERADOR	ZONA	No PREDIOS	AREA- Hs
1	CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	3	5.82
2	ESTE ES MI BUS	CALLE 80	2	4.9
3	ETIB	BOSA	1	3.9
4	MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	2	1.77
		KENNEDY	5	6.77
5	TRANZIT	USME	2	10.66
TOTAL			15	33.82

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró. Equipo Auditor-Sector Movilidad.

Lo anterior, evidencia que la actividad de acondicionamiento de los patios requerido para la implementación del proyecto presenta un cumplimiento apenas del 28% del total demandado, reflejado en que se presentan siete de las trece zonas, donde los operadores del servicio no han iniciado actividades de adecuación, situación que se suma a los inconvenientes que viene presentando la implementación del SITP, las cuales han sido comunicados a la administración por este organismo de control en sus diferentes oportunidades.

2.1.1.4. INTEGRACIÓN DEL MEDIO DE PAGO

Los contratos de concesión, en el numeral 11.4 estableció que el concesionario deberá *“Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI”*; soportado en el Anexo 2 del mismo que establece *“durante los tres (3) meses siguientes a la suscripción del Acta de Inicio, el CONCESIONARIO deberá adelantar reuniones con los concesionarios del Sistema de Recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las FASES I y II y el SIRCI”*.

De otra parte, el Numeral 1.3.1 del Anexo 2 estableció que *“La Plataforma Tecnológica de recaudo implementada por el concesionario deberá ser compatible con el actual sistema de recaudo del Sistema Transmilenio y la integración de nuevos dispositivos o elementos que cumplan con las funcionalidades técnicas establecidas en el anexo 2. Se deberá garantizar la coexistencia hasta que los contratos de la fase I y II terminen”*.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La propuesta de integración del Medio de pago, presentada por Recaudo Bogotá S.A.S. a TRANSMILENIO S.A, el 29 de Abril de 2013, fecha en que el ente Gestor avaló el citado documento mediante comunicación 2013EE4821.

El 29 de Abril de 2013, el Ente Gestor, expidió la Resolución 125 *“Por medio de la cual se adopta una propuesta de integración del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá –SITP”*

En la citada Resolución, se definió como fecha de *“integración para los usuarios el 1 de agosto de 2013 y en la totalidad de SITP el 01 de Septiembre de 2013.”* acto administrativo, fue objeto de recurso por vía gubernativa, por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S, UT FASE II y ANGELCOM.

Mediante resoluciones 327 y 328, del 26 de julio de 2013, TRANSMILENIO S.A. resolvió los recursos interpuestos por los operadores citados anteriormente y confirmó las decisiones adoptadas respecto al contenido de los artículos 1, 2, 3, 4, y 6 de la Resolución 125 de 2013 y modificó el Artículo 5° en los siguiente términos: *“la solución de la integración adoptada debe estar operativa para los usuarios de todas las estaciones el 29 de Octubre de 2013 y en su totalidad del sistema SITP el 29 de Noviembre de 2013. En ese sentido el concesionario ajustará los cronogramas correspondientes”*.

Debido a que TRANSMILENIO S.A. no había adelantado las acciones necesarias para subsanar la situación crítica y lograr un acuerdo de integración del medio de pago entre los operadores del recaudo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, el 08 de Abril de 2013 expidió la Resolución 3790 y en ella resolvió sancionar a TRANSMILENIO S.A, con multas sucesivas hasta de (180) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada mes de mora, en la expedición de los actos administrativos que conlleven a la integración de las tarjetas de recaudo del Sistema, esto es ciento seis millones (\$106.000.000.).

El 10 de Abril del presente año, en Comité de Recaudadores, se adoptó la propuesta técnica presentada por Recaudo Bogotá S.A.S, en cumplimiento de la Resolución 125 de 2013 para *“realizar la sustitución e implementar la transición entre contratos, de manera que con la instalación de equipamiento SIRCI para el recaudo, sin costo para la ciudad se obtendrá la integración tarifaria prevista en el Decreto 309 de 2009”*

El 12 de Agosto de 2014, fue expedida la Resolución 468 *“Por medio de la cual se incorpora a los contratos de concesión de recaudo de fase I, II y del SIRCI una decisión del Comité de Gestión del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio y se establece el apoyo al seguimiento y supervisión especial de este proceso”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La citada Resolución se incorpora a los contratos de Concesión celebrados con ANGELCOM S.A.; UT FASE II y RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. donde establece la fase de transición y sustitución que comprende todas las actividades necesarias tendientes a la preparación y sustitución de la plataforma tecnológica de recaudo de las fase I y II por los dispositivos de recaudo del SIRCI.

El concesionario Recaudo Bogotá S.A.S se obliga a *“Implementar la solución de integración mediante sustitución de la plataforma tecnológica de las fase I y II del Sistema Transmilenio, y se prepara para asumir el 100% del recaudo del SITP incluyendo las fases I y II del Sistema Transmilenio al vencimiento de los actuales contratos de concesión con los que coexiste, efectuando por su cuenta y riesgo, con antelación a dicha fecha y de forma progresiva la reposición de la totalidad de los bienes relacionados con la operación de recaudo de las fases I y II del Sistema Transmilenio”*.

La duración de *“Esta fase de transición y sustitución iniciará a partir de la ejecutoria de la presente resolución a cada concesionario y finalizará el 21 de diciembre de 2015, fecha en la cual terminaran las etapas operativas de los contratos de concesión de recaudo de las fases I y II del Sistema Transmilenio en consecuencia a partir del 22 de diciembre de 2015, se habrá extinguido esta fase y por lo tanto a partir de dicha fecha el concesionario Recaudo Bogotá S.A.S; asumirá el 100% del recaudo del SITP”*:

Con el citado acto administrativo clarifica que el término fijado por la administración para dar cumplimiento con el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI es la terminación de los contratos de concesión para la *“explotación económica del recaudo del Sistema TransMilenio por el concepto de venta del servicio de transporte público de pasajeros (...)”*, celebrados con ANGELCOM.S.A, y UT FASE II el próximo 21 de diciembre de 2015.

Esta integración en materia de tarjetas implica un prerequisite para garantizar al usuario del sistema el acceso al servicio público de transporte masivo, de conformidad con el Decreto 309 de 2009, Capítulo V, artículo 19 numeral 19.2 literal d.

2.1.1.5. INGRESOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP

Los ingresos generados por el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, son administrados por la Fiduciaria de Occidente y provienen de las siguientes fuentes:

- La consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Los ingresos derivados de explotaciones colaterales del sistema, cuando ello así de determine.
- Las transferencias, pagos, créditos o facilidades de liquidez que lleguen a realizar el Distrito y/o cualquier otra autoridad pública.
- La consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del Subsistema TransMilenio, a medida que los concesionario de las fases I y II se vinculen a la presente fiducia.

**CUADRO No. 5
ENTRADAS TRONCALES Y ZONALES FASE III**

MES DE PAGO	ENTRADAS FASE III-TRONCAL+DUAL	ENTRADAS FASE III-ZONAL-VALIDACIONES
jul-13	2.843.361.	3.463.276
ago-13	3.154.811.	4.526.985
sep-13	3.330.487.	5.788.365
oct-13	3.908.029.	7.138.817
nov-13	4.335.711.	7.708.211
dic-13	4.582.740.	8.060.977
ene-14	4.497.793.	9.292.889
feb-14	5.496.161.	12.582.922
mar-14	6.235.164.	14.857.003
abr-14	6.023.281.	14.853.664
may-14	6.873.218.	17.673.022
jun-14	6.015.454.	16.294.262
jul-14	7.205.647.	20.167.685
ago-14	7.443.873.	21.041.431
sep-14	8.263.222.	23.263.337

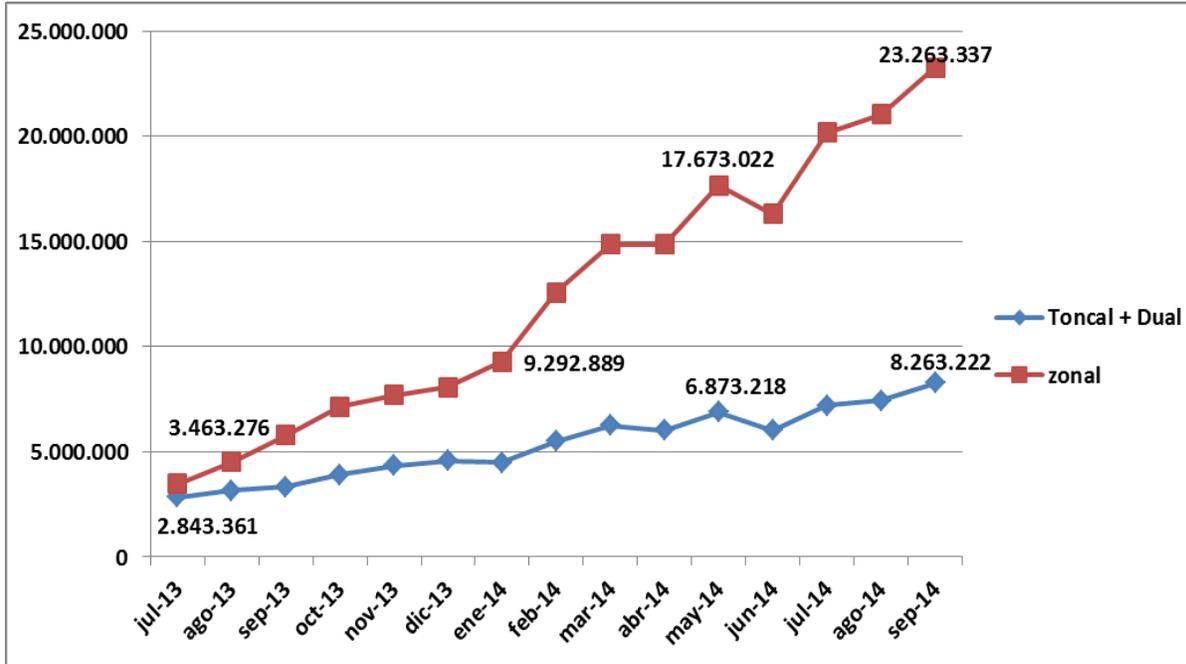
Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

El cuadro anterior muestra el comportamiento de las entradas en la operación troncal de la fase III entre los meses de julio de 2013 y el mes de septiembre de 2014, pasando de 2.843.361 ingresos a 8.263.222 usuarios del sistema.

Igualmente, las validaciones realizadas en la operación zonal para el mes de julio de 2013 fueron de 3.4463.276 y para el mes de septiembre de 2014 ascendieron a 23.263.337

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**GRAFICA No. 1
VALIDACIONES TRONCAL Y ZONAL FASE III.**



Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Este comportamiento de entradas y utilización del SITP, desde el inicio de operaciones, ha generado ingresos en cuantía de \$424.804.0 millones de pesos, como se muestra a continuación:

**CUADRO No. 6
INGRESOS ENTRADAS Y UTILIZACIÓN DEL SITP**

AÑO	INGRESOS FASE III
2012	9.390.3
2013	112.047.7
2014(Octubre 30)	303.366.0
TOTAL	424.804.0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

2.1.1.5.1. COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TÉCNICA PARA EL SITP

El artículo 20 del Decreto 309 de 2009, estableció que la “Tarifa Técnica y Tarifa al Usuario. Se define la Tarifa Técnica del SITP como aquella que, dado un diseño operacional del SITP que busca satisfacer las necesidades de movilidad de los usuarios del transporte público bajo condiciones de eficiencia y estándares de calidad de servicio,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del Sistema; considerando para cada uno de los agentes prestadores de servicio que intervienen en dicha operación, una adecuada estructura de costos, y una rentabilidad razonable conforme a las condiciones definidas en los pliegos de condiciones.

Se define la Tarifa al Usuario del SITP como el cobro efectivo que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte.

Artículo 21°.- Principios para la determinación de la Tarifa del SITP. Se adoptan como principios básicos para la definición de la tarifa del SITP los siguientes:

21.1. Costeabilidad: El modelo tarifario del SITP considerará la capacidad de pago promedio de los usuarios.

21.2. Equilibrio: La tarifa técnica del SITP reflejará permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación que se le imputen en el diseño financiero y garantizará la eficiencia del Sistema.

21.3. Sostenibilidad: El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados.

En todo caso, el modelo financiero del SITP deberá remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio.”

**CUADRO No. 7
COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TECNICA PARA EL SITP**

MES DE PAGO	TARIFA TÉCNICA MES TM	TARIFA TÉCNICA MES SITP	TARIFA TECNICA POR MES SITP -TM
jul-13	1.709,91	6.144,04	2.238,31
ago-13	1.703,41	5.435,14	2.208,85
sep-13	1.682,71	5.062,10	2.217,68
oct-13	1.617,68	4.941,41	2.196,32
nov-13	1.588,03	4.659,21	2.200,72
dic-13	1.604,59	4.466,60	2.201,83
ene-14	1.683,90	5.366,21	2.516,72
feb-14	1.581,83	4.042,75	2.195,80
mar-14	1.552,53	4.032,22	2.220,22
abr-14	1.588,79	4.301,32	2.350,71
may-14	1.554,63	3.535,96	2.182,38
jun-14	1.606,96	3.581,23	2.279,35
jul-14	1.616,08	3.641,63	2.340,64
ago-14	1.570,37	3.441,41	2.256,97
sep-14	1.569,68	3.262,61	2.213,28

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

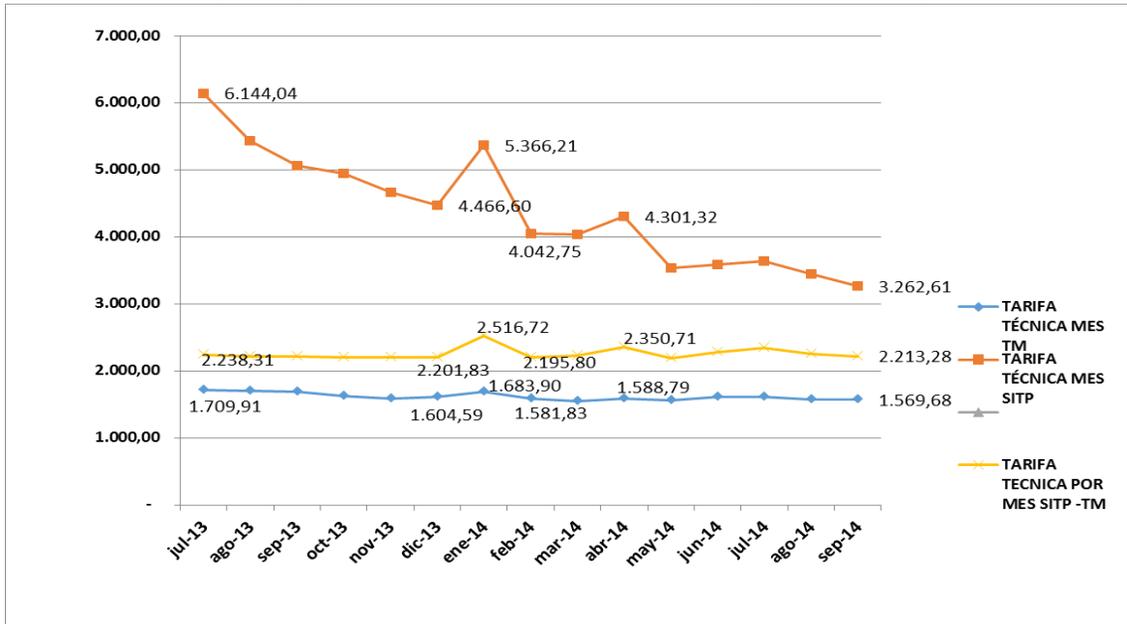
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Como se aprecia en el cuadro No 7, el costo de transportar un pasajero en el SITP, para el mes de julio de 2014 fue de \$6.144.00, mostrando un tendencia

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

decreciente en la medida en que se van incrementando el ingreso de rutas, sin embargo para el mes de enero de 2014, el costo paso a \$5.366.00, afectado por un comportamiento menor de la demanda, y para el mes de septiembre de 2014 este costo promedio paso a \$3.262 pesos.

**GRAFICA No. 2
COMPORTAMIENTO DE LA TARIFA TECNICA PARA EL SITP**



Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

2.1.1.5.2. TRANSFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA A LOS FONDOS DE CONTINGENCIA Y DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA - FET.

Como lo estableció la cláusula 46 de los contratos de concesión para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, definió la tarifa al usuario como el cobro que se le realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte y la diferencia que se presente entre la remuneración a los agentes del Sistema y los ingresos recaudados correspondiente a las validaciones de entrada, serán cubiertos con los recursos provenientes del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), hasta el monto que permita su utilización.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO No. 8
TRASFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA A TRANSMILENIO S.A
Millones de \$

AÑOS	FONDO DE CONTINGENCIAS	FONDO DE ESTABILIZACION TARIFARIA-FET	TOTAL
2012	68.500.0	31.500.0	100.000.0
2013	89.100.0	315.772.0	404.872.0
2014(Octubre 30)	0	508.000.0	508.000.0
TOTAL	157.600	855.272.0	1.012.872.0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Desde la implementación del sistema hasta el 30 de octubre de 2014, el Distrito Capital vía Fondo de Estabilización Tarifaria- FET, ha transferido al Ente Gestor \$855.272.0 millones de pesos; y en lo corrido de la vigencia 2014 ha desembolsado \$508.000.0 millones de pesos.

2.1.1.5.3. PAGOS REALIZADOS A LOS AGENTES DEL SISTEMA SITP.

De acuerdo con la estructuración del SITP, contenido en el decreto 309 de 2009, a los actores que intervienen en la implementación del sistema han obtenido la siguiente remuneración

CUADRO No. 9
REMUNERACION A LOS AGENTES DEL SITP
FASE III DESDE JULIO DE 2012 A OCTUBRE DE 2014

Millones de \$

	AGENTES DEL SITP	2012	2013	2014	TOTAL	%
1	troncales	20.723,1	97.634,4	141.166,7	259.524,2	20,478
1.1	zonales	10.006,9	213.082,0	558.351,3	781.440,2	61,659
2	Recaudo Bogota	571,6	81.757,9	90.746,7	173.076,2	13,656
3	TRANSMILENIO S.A	1.226,4	17.568,4	34.459,6	53.254,4	4,202
4	Fiduciaria de OCCIDENTE	1,8	14,9	43,4	60,1	0,005
	TOTAL PAGOS	32.529,8	410.057,6	824.767,8	1.267.355,2	100,0

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Se evidencia que el 61% de los pagos realizados a los agentes del SITP, corresponde a los operadores zonales y el 20% corresponde a la operación troncal de la fase III; en consecuencia la operación del SITP, participa con el 82% de los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ingresos que genera el sistema, y el ente Gestor participa con el 4% de los ingresos que genera el mismo.

2.1.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$67.520.442.850), que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (incluyendo el subsistema TransMilenio), durante el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 27 de Octubre de 2014, en aplicación del Decreto 356 de 2012, "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital”.

Para efectuar la descripción de la observación se requiere hacer un breve recuento de los antecedentes, que dan origen a la observación que nos ocupa, en los siguientes términos:

Mediante el artículo 1º del Decreto 324 de 2012 se derogó el artículo 2º del Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, que preveía que a la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP - Fase III de TransMilenio, se establecería la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Sistema TransMilenio, en mil ochocientos pesos (\$1.800.).⁴

En julio 23 de 2012 se expide el Decreto 356 "Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" en el Distrito Capital." se estableció el siguiente marco tarifario:

**CUADRO No. 10
MARCO TARIFARIO DECRETO 356 DE 2012**

TARIFA	VALOR
Máxima del servicio de Transporte Masivo Urbano de pasajeros del componente troncal SITP de lunes a sábado	Mil setecientos pesos moneda legal colombiana (\$1.700,00)
La tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del componente zonal SITP	Mil cuatrocientos pesos moneda legal colombiana (\$1.400,00).
Tarifa máxima por concepto de trasbordo al componente troncal y al componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público	Trescientos pesos moneda legal colombiana (\$300.00), para los trasbordos que se efectúen fuera del periodo valle. Dentro del período valle

⁴ El decreto fue Derogado por el art. 6, Decreto Distrital 356 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TARIFA	VALOR
	no habrá cobro por trasbordo
Para las personas mayores de sesenta y dos (62) años, la tarifa máxima para el componente troncal del SITP y para el componente zonal del mismo	<p>Mil quinientos pesos moneda legal colombiana (\$1.500,00) para el componente troncal del Sistema Integrado de Transporte Público;</p> <p>Mil cuatrocientos pesos moneda legal colombiana (\$1.400,00) para el componente troncal del SITP, en período valle de lunes a viernes hábiles,</p> <p>Domingos y festivos y Mil doscientos cincuenta pesos moneda legal colombiana (\$1.250,00) para el componente zonal del SIPT</p>

Fuente: Decreto Distrital 356 julio 23 de 2012.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Efectuando una revisión del marco constitucional, legal, reglamentario y doctrinal, que sustenta el establecimiento de las tarifas, sobre la prestación del servicio público de transporte, se observa lo siguiente:

- De conformidad con el artículo 6º de la C.P. *“Los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.*
- Adicionalmente, el ARTICULO 123º de la C.P.: *“Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.*

El marco Constitucional contempla el *“mecanismo de control destinado a evitar la arbitrariedad, brindar seguridad jurídica, garantizar la integridad del patrimonio público y el debido cumplimiento de las funciones públicas, y a obtener el resarcimiento de los perjuicios, si ellos se ocasionaren. El desconocimiento, culposo o doloso, de estas obligaciones, al desbordar el ordenamiento jurídico, puede generar responsabilidad penal, fiscal, patrimonial y disciplinaria.”* Adicionalmente, *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (art. 121). “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...) Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...) Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas” (122)”⁵*

⁵ Sentencia N° 05001-23-31-000-1997-2093 01 de Sección 1ª, 26 de Agosto de 2004.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Respecto al Servicio Público de Transporte se observa el siguiente desarrollo legal:

- La Ley 105 de 1993 “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”, prevé en su artículo 2º, los “*Principios rectores del transporte*”; en su literal b se establece:

“De la intervención del Estado: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas”. (Resaltado fuera de texto).

El artículo 3º *ibídem* establece los “*principios del transporte público*”:

“El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

(...)

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE: *La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.”* (Resaltado fuera de texto).

- De otra parte, la Ley 336 de 1996, “*Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte*” en su artículo 30 dispone:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular.” (Resaltado fuera de texto).

Para la aplicación y desarrollo de las normas legales antes citadas, se debe tener en cuenta que el decreto Ley 1421 de 1993 dispone en el artículo.- 2º lo siguiente:

*“**Régimen aplicable.** El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten...”

Adicionalmente el artículo.- 38 ibídem, señala las atribuciones del Alcalde Mayor, en el numeral 1º establece: *“Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo”.*

- El Decreto Distrital 831 de 1999, establece en el artículo 10:

*“**Tarifas al Usuario por el Servicio del Sistema.** La tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de autosostenibilidad y costeabilidad de la tarifa, y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema Transmilenio, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo”*

- Para la expedición del Decreto 356 del 2012, por el cual se adopta el marco tarifario a que se ha hecho mención, se hace necesario observar el estudio técnico que lo soporta, denominado *“EFECTOS APLICACIÓN MODELO TARIFARIO PROPUESTO POR EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTA PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO”* documento que se dedica a analizar los efectos al modelo tarifario propuesto por el Alcalde.

Efectuada una verificación sobre el estudio técnico se destaca lo siguiente:

Conforme a lo anterior y con el apoyo de la Subgerencia Técnica y de Servicios de TRANSMILENIO se realizó la estimación del efecto que sobre el SITP y el FET tendría la implementación del modelo tarifario propuesto con las siguientes:

1. Conclusiones

- *Para la implantación de la modificación tarifaria en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y con el fin de beneficiar a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público, se requieren \$52.824 millones de pesos adicionales para la vigencia de 2012. Esto tomando como base en el estudio de Steer Davies, que supone que la reducción de las tarifas en las horas valle del Sistema Transmilenio, genera un incentivo de algunos usuarios de las horas pico del Sistema TransMilenio a trasladarse a las horas valle.*
- *Con base en un estricto seguimiento para determinar el impacto a mediano y largo plazo de la medida sobre la demanda del sistema, posteriormente se estimarán los efectos para los años 2013-2015, con el fin de evaluar criterios operacionales y fiscales para el mantenimiento de la medida en el tiempo. Ello a*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

instancias de un equipo interinstitucional con participación de la Secretaría de Movilidad y Hacienda y la Empresa TRANSMILENIO S.A.” (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Evidencia este Ente de Control, que el estudio soporte para los efectos fiscales que se presentan con la reducción de la tarifa, se estimó de conformidad con el modelo propuesto por el señor Alcalde, generando un impacto en el Sistema para la vigencia 2012, de \$52.824 millones; lo que va en contravía con lo previsto en el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, que establece que la tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de auto sostenibilidad y costeabilidad de la tarifa y se instrumenta mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros TRANSMILENIO-, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo.

Así las cosas, el estudio que sustenta los requerimientos reales del marco tarifario del SITP para la vigencia 2012, es el denominado **“ANÁLISIS TÉCNICO Y ECONÓMICO PARA LA FIJACIÓN DE LA TARIFA AL USUARIO DEL SISTEMA TRANSMILENIO”** esto es, el que fue el fundamento para la expedición del Decreto 324 de junio 29 de 2012; en el numeral 2, establece: *“El Sistema Transmilenio ha establecido una tarifa de equilibrio, integrada, técnicamente estructurada, y que refleja permanentemente la variación de costos y eficiencia del sistema, cumpliendo con principios de auto sostenibilidad y costeabilidad. Esta tarifa se denomina “Tarifa Técnica del Sistema”...”*

Observa este Ente de Control, que el estudio Técnico en cita llega a las siguientes conclusiones:

- *“Acorde al lineamiento y filosofía del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital -Bogotá Humana-, y con miras a fomentar y consolidar la operación de la Fase III de operación Troncal del Sistema, **se recomienda mantener la Tarifa al Usuario en \$1.750.** De igual forma y dado que los operadores Troncales de la Fase III son remunerados a través del esquema de remuneración del SITP, se recomienda comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita, operación que será soportada por los recursos ya aprobados por la Administración distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP,*
- *Teniendo en cuenta la necesidad de realizar **una Implementación gradual de las troncales de la nueva fase del Sistema Transmilenio, se sugiere comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita,** operación que puede ser soportada por los recursos ya aprobados por la Administración Distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- *Buscando mantener la estabilidad financiera futura del Sistema, se recomienda establecer incrementos anuales da la Tarifa al Usuario de \$100 pasos a partir de enero de 2013”. (Resaltado fuera de texto).*

Se resalta que en las conclusiones se incluyen unas recomendaciones que deben ser el soporte para la adopción de la tarifa por parte del Alcalde Mayor, a la luz de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999. No se trata entonces de un simple anexo, se trata de un **estudio técnico** que debe asegurar el cumplimiento de los principios de autosostenibilidad y costeabilidad del Sistema.

En el estudio se recomienda para la sostenibilidad del Sistema, mantener la tarifa en MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS \$1.750 mcte y efectuar incrementos anuales de CIEN PESOS (\$100) a partir de enero del 2013, aspectos a los cuales no se ha dado aplicabilidad.

Así las cosas, debe haber consonancia entre la decisión adoptada por la administración con el estudio técnico soporte, aspecto que es de conocimiento por la administración, cuando incluye en la exposición de motivos del Decreto 324 de 2012, lo siguiente:

*“Que el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, establece que la tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de **autosostenibilidad y costeabilidad** de la tarifa y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros – TRANSMILENIO -, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo.”*

Sobre este mismo tópico, específicamente en lo relacionado con el marco tarifario para el sostenimiento del Sistema, el Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, en su artículo 2º, preveía que a la entrada de Operación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP - Fase III de Transmilenio, la tarifa máxima del servicio de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros del Sistema Transmilenio, sería de Mil Ochocientos Pesos (\$1.800.00) con /100 M.L.

Igualmente, teniendo en cuenta las funciones asignadas en el Decreto 309 de 2009, el ente gestor realizó el estudio Técnico y Financiero de Soporte a la actualización Tarifaria para la vigencia de 2013, donde reitera la necesidad de realizar “Incrementos sucesivos de las tarifas a los usuarios” de la siguiente manera: para Diciembre de 2014 en \$1.900.00 en hora pico y de \$1.600.00 para la hora

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

valle; para la operación zonal \$1.600.00; los transbordos \$400.00 en hora pico y \$100.00 en hora valle.

Lo anteriormente expuesto implica, que los recursos públicos asignados por la administración Distrital como Gasto Público Social, constituyen un subsidio generalizado a la tarifa, circunstancia que va en contravía de los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales, los cuales prohíben de manera expresa el otorgamiento de los mismos, tal como lo consagra el artículo 355 Constitucional así: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*.(Subrayado a fuera de texto), lo que permite concluir que la Administración Distrital no podía, mediante decreto, establecer subsidios generalizados a los usuarios de Sistema Masivo de Transporte Público de la Ciudad.

Sobre el tópico a que se ha hecho mención, la Corte Constitucional en el fallo C-324 de 2009 precisa conceptos relacionados con los subsidios, señalando condiciones para su existencia, con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Carta Política, en los siguientes términos:

“La prohibición general de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Carta se materializará cuando se registre, al menos uno, de los siguientes eventos: (i) se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo; (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales; y (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

(...)

Recapitulando, la evidencia jurisprudencial indica que la aplicación del artículo 355 constitucional no ha estado desprovista de complicaciones prácticas, pues aunque la tendencia sea la de evitar la disposición de recursos públicos sin contraprestación a favor de particulares, la mayor de las veces ha terminado la Corte, con argumentos suficientes y razonados, por dar vía libre a este tipo de asignaciones a título de excepción, cuando estas se dirigen a asegurar los postulados del estado social de derecho o se encuentren expresamente autorizadas por la Carta.

(...)

En consecuencia, cuando la ley que dé vida al subsidio otorgado en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía, no establezca su finalidad, alcances y límites (Art. 150-21 C.P.) ó cuando el costo del subsidio para el Estado supere el costo del beneficio para la sociedad en su conjunto o se dirija a un grupo de interés en que no se privilegie el gasto social se estará frente a la prohibición de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política.

Por lo anteriormente expuesto se configura un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$67.520.442.850)**, que corresponde al monto de la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Publico SITP (incluyendo el subsistema Transmilenio), durante el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 27 de Octubre del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 356 de 2012 en el que se estableció la reducción de las tarifas en diferentes franjas horarias, cifra ésta que se detalla en el cuadro siguiente:

**CUADRO No. 11
MENORES INGRESOS AL SITP Y AL SUBSISTEMA TRANSMILENIO
POR APLICACIÓN DEL DECRETO 356 DE 2012
ENTRE EL 31 DE MARZO Y EL 27 DE OCTUBRE DE 2014**

Cifras en pesos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

USUARIOS DEL 31 DE MARZO AL 27 DE OCTUBRE DE 2014								
		Diferencia	Lunes a Sábado		Domingos y Festivos		Total	
			Validaciones Usuarios	Valor Validaciones	Validaciones Usuarios	Valor Validaciones	Validaciones Usuarios	Valor Diferencia
	Pico	50	226.495.192	11.324.759.600	0	0	226.495.192	11.324.759.600
Fase I y II	Valle	350	78.705.940	27.547.079.000	22.110.412	7.738.644.200	100.816.352	35.285.723.200
	Total		305.201.132	38.871.838.600	22.110.412	7.738.644.200	327.311.544	46.610.482.800
	Pico	50	34.006.642	1.700.332.100	0	0	34.006.642	1.700.332.100
Troncal SITP	Valle	350	12.354.039	4.323.913.650	3.323.004	1.163.051.400	15.677.043	5.486.965.050
Urbano (Zonales)	Todo el Día	50	124.971.343	6.248.567.150	11.373.109	568.655.450	136.344.452	6.817.222.600
Transbordos	Pico	200	14.392.184	2.878.436.800	0	0	14.392.184	2.878.436.800
	Valle	500	6.489.425	3.244.712.500	1.564.582	782.291.000	8.054.007	4.027.003.500
	TOTAL		192.213.633	18.395.962.200	16.260.695	2.513.997.850	208.474.328	20.909.960.050
TOTAL			497.414.765	57.267.800.800	38.371.107	10.252.642.050	535.785.872	67.520.442.850

Fuente Memorando 30054 del 07 de Noviembre de 2014- TRANSMILENIO S.A
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Lo anteriormente expuesto contraviene lo establecido en el artículo 2 y 3 de la Ley 105 de 1993, artículo 30 de la Ley 336 de 1996; artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999; artículo.- 2º, numeral 1º del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 7º.de la ley 610 de 2000; numerales 1, 2, 3,13 y 21 del artículo 34 y numeral 1º y 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario y las normas pertinentes del Código Penal Colombiano.

2.1.1.7. SITUACION ACTUAL DE LOS OPERADORES COOBUS S.A.S Y EGOBUS S.A.S.

La administración a su cargo tiene conocimiento de la Función de Advertencia remitida por este organismo de control relacionada con “la declaratoria de incumplimiento parcial del contrato de concesión No. 05 de 2010, suscrito con la sociedad COOBUS S.A.S.; la ocurrencia del siniestro y la orden de hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria, así como por hechos relacionados con el no recaudo del importe de las multas impuestas a EGOBUS S.A.S., en atención al incumplimiento de los contratos de concesión Nos 12 y 13 del mismo año.(...); mediante radicación # 2-2014-04525 de fecha 21 de marzo de 2014.

En el citado documento, este organismo de control evidencia las situaciones que presentan los concesionarios encargados de prestar el servicio público de transporte de pasajeros para las zonas FONTIBÓN y PERDOMO, razones que entre otros factores han impedido desarrollar armónicamente la implementación del proyecto SITP.

De otra parte en necesario indicar que a además de presentar los incumplimientos enunciados en el numeral 2.2 del presente documento, el concesionario EGOBUS S.A.S; “suspendió las operaciones en sus dos zonas concesionadas desde el pasado

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mes de mayo, y se encuentra intervenida por la Superintendencia de Puertos y Transporte”⁶.

Tratándose de un sistema integrado como en efecto lo es el SITP, exige que todos y cada uno de los componentes que lo conforman tengan lugar de manera coordinada y articulada, en atención a que todo tipo de incumplimiento o retardo implica necesariamente que el sistema no opere en las condiciones previstas, con lo cual se aboca a la administración a la toma de decisiones y medidas improvisadas, con los riesgos jurídicos asociados a los incumplimientos y la eventual causación y posible daño al patrimonio público distrital.

La problemática que afronta la ciudad, es el creciente fenómeno de la ilegalidad del servicio de transporte, lo cual es atribuible a que no se cuenta con una cobertura del 100% de la demanda del mismo, entre otras; situación esta que históricamente ha venido siendo aprovechada por los transportadores ilegales.

2.1.2. EVALUACIÓN AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO -SITP

2.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a estar vigente un acto administrativo en el cual se delega, entre otras, el ejercicio y facultades de la actividad contractual, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. reasumió la dirección de los procedimientos administrativos adelantados a los concesionarios COOBUS y EGOBUS, sin que previamente se haya expedido el acto administrativo aceptando el impedimento del Subgerente General respecto de conocer los procesos de incumplimiento en contra de los operadores mencionados.

El 27 de junio de 2013 se expide la Resolución No. 271 “Por medio de la cual se delega la ordenación del gasto, del pago y el ejercicio de las funciones y facultades propias de la actividad precontractual, contractual y post contractual de los negocios, pactos y acuerdos que se celebran por parte de TRANSMILENIO S.A. así como el ejercicio de otras funciones”, en la cual en su Artículo Primero resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Delegar en el Subgerente General de TRANSMILENIO S.A.:

1. La ordenación del gasto del monto correspondiente a la mayor cuantía, al amparo del estatuto de contratación salvo lo que tenga relación con actividades correspondientes a la explotación colateral de la Empresa.

⁶ Comunicación 2014EE16110 del 25-08-2014 por TMSA.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. *La suscripción de todos los actos administrativos (previos, contractuales, liquidatarios, post liquidatarios, en periodo de post venta, etc.) que se desprendan de los contratos, convenios, pactos o acuerdos de mayor cuantía.*
3. *La suscripción de todos los actos y contratos que se requieran en TRANSMILENIO S.A. para garantizar la prestación del servicio público de transporte masivo urbano de pasajeros y que no encuentren expresamente delegados en otro funcionario de la empresa. ...”*

El 15 de septiembre de 2014 con Memorando No. 2014IE7545 el Subgerente General de la Entidad solicita al Gerente General, teniendo en cuenta la información presentada por los medios de comunicación cuya resultado sería el inicio de una investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, apartarlo del conocimiento de los procesos sancionatorios que a esa fecha cursan contra los operadores COOBUS y EGOBUS, según funciones delegadas al Subgerente General a través de Resolución No. 271 de 2013.

Este Ente de Control mediante correo electrónico de noviembre 20 de 2014 radicado Transmilenio 2014ER31312, solicita, entre otros aspectos, lo siguiente:

“2. Informar si la solicitud del Subgerente General según memorando 2014IE7545 de 15-09-14 fue aceptada por el Gerente General, remitiendo copia del documento donde ello conste.”

La Entidad para atender la anterior solicitud, respondió mediante oficio con radicado No. 2014EE22638 de 21 de noviembre de 2014 lo siguiente:

“Con ocasión del memorando 2014IE7545 suscrito por el Subgerente General Dr. Yanod Márquez Aldana, el Gerente General reasumió la dirección de los procedimientos administrativos de los concesionarios Coobus y Egobus, y dado que el mismo Gerente había solicitado desde el 25 de julio mediante el memorando 2014IE5793 los expedientes de todas las actuaciones, procedió a su estudio y con memorando 2014IE7941, remite todos los expedientes a la Subgerencia Jurídica con la instrucción de continuar la actuación y dando otras instrucciones (ver anexo).

En cumplimiento de las instrucciones dadas por el Gerente General, la Subgerencia Jurídica, remitió a los nuevos gerentes de Coobus y Egobus designados por la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante oficios 2014EE20724 y 2014EE20827, copia íntegra de las actuaciones surtidas y dispuso la continuación de las audiencias de acuerdo al siguiente cronograma: ...”

Esta Contraloría evidencia que cuando el Gerente General de la Entidad recibe la copia de los procesos de incumplimiento adelantados a EGOBUS y COOBUS el 25 de julio de 2014, la petición del Subgerente General de separarlo del conocimiento de los procesos de incumplimiento de los operadores aludidos, no se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

había dado pues ésta se presenta dos (2) meses y trece (13) días después, es decir, hasta el día 15 de septiembre de 2014 a través de memorando 2014IE7545 dirigido al Gerente General.

De otra parte, cuando el Gerente General del Ente Gestor retomó la dirección de los procedimientos administrativos seguidos a los concesionarios COOBUS y EGOBUS, estaba en vigor la Resolución No. 271 de 27 de junio de 2013 en el cual se delega, entre otras, el ejercicio y facultades de la actividad contractual. Así mismo, previamente no se había emitido el acto administrativo aceptando el impedimento del Subgerente General respecto de conocer los procesos de incumplimiento en contra de los aludidos operadores.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Se incumple el Numeral 11 del Artículo 9° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que precisa lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En igual forma, se infringe el Artículo 12 del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual establece lo siguiente:

“Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suspendieron los procesos de incumplimiento adelantados por la Entidad a los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOSBUS S.A.S. sin la observancia de los requisitos previstos en la normatividad vigente.

El 04 de noviembre 04 de 2014 con radicado No. 29606 este Ente de Control le solicita a la Entidad, entre otros aspectos, se informe en relación a los procesos de incumplimiento realizados a los concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S., su estado a la fecha.

El 07 de noviembre de 2014 mediante oficio con radicado No. 2014EE21638, la Entidad informa en relación a COOBUS S.A.S. que la última audiencia es la 19 efectuada el pasado 20 de junio de 2014 en la cual se recibieron testimonios. En Actividades a desarrollar se indica “*Audiencia para decidir el proceso sancionatorio*”. Igualmente, se programó la continuación de las audiencias así:

- Proceso PS-SG-SITP-2013-006 el 25 de noviembre de 2014, Contrato 5.
- Proceso PS-SG-SITP-2013-001 el 26 de noviembre de 2014, Contrato 5.

En relación al Concesionario EGOBUS S.A.S., en el mismo con radicado No. 2014EE21638, la Entidad comunica que la última es la 3 realizada el 1° de abril de 2014, relativa a audiencia de testimonios. En Actividades a desarrollar se indica “*Etapa probatoria se fija audiencia para testimonios*”. Así mismo, se programó la continuación de las audiencias así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Proceso PS-SG-SITP-2013-007 el 27 de noviembre de 2014, Contrato 12.
- Proceso SG-SITP-2013-002 el 28 de noviembre de 2014, Contrato 12.
- Proceso 25014EE9825 del 28 de mayo de 2014 el 3 de diciembre de 2014, Contrato 12.
- Proceso PS-SG-SITP-2013-008 el 2 de diciembre de 2014, Contrato 13.
- Proceso PS-SG-SITP-2013-003 el 4 de diciembre de 2014, Contrato 13.
- Proceso 25014EE9829 del 28 de mayo de 2014, el 17 de diciembre de 2014, Contrato 13.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que desde el 20 de junio de 2014 se suspendió el proceso a COOBUS y desde el 1° de abril a EGOBUS, la Contraloría de Bogotá mediante correo electrónico del 18 de noviembre de 2014 radicado Transmilenio 2014ER31099 le solicita a la Entidad informar si el proceso adelantado a COOBUS S.A.S. quedó suspendido teniendo en cuenta que el nuevo Gerente de TRANSMILENIO S.A. solicitó los expedientes del mencionado proceso.

La Entidad mediante oficio con radicado No. 2014EE22384 de 20 de noviembre de 2014, responde lo siguiente:

“El artículo 86 de la ley 1474 de 2011 estableció:

“Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

c) *Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;*

d) ***En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa.*** *En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”*

Conforme lo anterior, el nuevo gerente de la Entidad haciendo uso de esta facultad y en aras de garantizar el debido proceso del contratista, que como es sabido, es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

El debido proceso establece las siguientes garantías:

...

f) ***El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.***

Por lo tanto, el Gerente de la Entidad con el fin de poder asumir los procesos sancionatorios, debía primero estudiar los hechos del mismo, para poder actuar conforme a lo mismo, de forma imparcial y no de oídas, generándole un vicio, aunado a lo anterior, es deber de todo funcionario actuar conforme a la ley...”

Evaluada la respuesta de la entidad se concluye que se suspendieron los procesos de incumplimiento con argumentos que no son aceptables por este Equipo Auditor toda vez que no es concordante con la normatividad vigente, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) El 2 de julio de 2014 cuando el Gerente General mediante memorando radicado No. 2014IE4954 le solicita al Subgerente Jurídico copia de las carpetas de todos los procesos sancionatorios solicitud que fue cumplida el 25 de julio de 2014 por el Subgerente Jurídico a través de memorando con radicado No. 2014IE5793, lo cual no justificada que desde el 1° de abril de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2014 y 20 de junio de 2014 los procesos de incumplimiento adelantados a EGOBUS y COOBUS estaban pendientes de curso.

- b) Cuando el Gerente General recibe el 25 de julio de 2014 la copia de los procesos de incumplimiento adelantados a EGOBUS y COOBUS, la solicitud del Subgerente General de apartarlo del conocimiento de los procesos de incumplimiento de los dos (2) operadores anteriormente mencionados, no se había dado pues ésta se presenta dos (2) meses y trece (13) días después, es decir, hasta el día 15 de septiembre de 2014 mediante memorando 2014IE7545 dirigido al Gerente General.
- c) A pesar de la solicitud anterior, no se expidió el acto administrativo aceptando la renuncia del Subgerente General respecto de conocer de los procesos de incumplimiento en contra de los operadores mencionados, generando como efecto la modificación de la Resolución No. 271 de 27 de junio de 2013 *“Por medio de la cual se delega la ordenación del gasto, del pago y el ejercicio de las funciones y facultades propias de la actividad precontractual, contractual y post contractual de los negocios, pactos y acuerdos que se celebran por parte de TRANSMILENIO S.A. así como el ejercicio de otras funciones”*.

Se concluye entonces que no estaban dadas las condiciones para aplicar la Ley 1474 de 2011, su Artículo 86, Literal d) para suspender los mencionados procesos de incumplimiento.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

13. *En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

Se incumple el Numeral 11 del Artículo 9° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que precisa lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. *A las autoridades les queda especialmente prohibido:*

11. *Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.”*

Por lo anterior, se incumple, la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la solicitud del Gerente General de la Entidad de que le sean entregadas copias de todos los procesos de incumplimiento a efecto de conocer y analizar los mismos, la Subgerencia Jurídica tardó veintitrés (23) días para atender esta solicitud.

El 2 de julio de 2014 cuando el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. mediante memorando radicado No. 2014IE4954 le solicita al Subgerente Jurídico lo siguiente:

*“Por medio de la presente, me permito solicitarle que remita a esta Gerencia copia de las carpetas de todos los procesos sancionatorios que la Subgerencia Jurídica sustancia y cuya decisión final es competencia de la Gerencia General, dado que ante mi reciente nombramiento como gerente general de la Entidad **debo tomar un tiempo prudencial para conocer y analizar los mismos antes de continuar con su trámite.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

El 25 de julio de 2014, es decir, solo hasta después de veintitrés (23) días de presentada la anterior solicitud del Gerente General, mediante memorando con radicado No. 2014IE5793 en cuyo asunto se precisa **“SOLICITUD DE COPIAS PROCESOS SANCIONATORIOS COOBUS S.A.S. Y EGOBUS S.A.S. 2014IE4954”**, el Subgerente Jurídico de la Entidad le remite copia de los procesos sancionatorios que cursan a la fecha contra COOBUS y EGOBUS así como un resumen del estado de los contratos.

Llama la atención que pese a la importancia de la solicitud del Gerente General de la Entidad de conocer los procesos de incumplimiento previo a proseguir con su trámite, la Subgerencia Jurídica se haya demorado veintitrés (23) días para atenderla, originando, como efecto el que los procesos de incumplimiento

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

adelantados a los diferentes operadores se haya prolongado su suspensión sin ninguna justificación legal.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado el Numeral 10 del Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

...

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se dilate el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se suspendieron simultáneamente por más de cuatro (4) meses los procesos sancionatorios a los operadores EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S. al no definirse una metodología coordinada y eficaz entre la Gerencia General y la Subgerencia Jurídica de la Entidad a efecto de conseguir que el Gerente General conociera los mencionados procesos en el menor tiempo posible.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A través de memorando con radicado No. 2014IE4954 de 2 de julio de 2014, el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. le pide al Subgerente Jurídico le sean remitidos copias de las carpetas de todos los procesos sancionatorios que la Subgerencia Jurídica sustancia y cuya decisión final es competencia de la Gerencia General, teniendo en cuenta su reciente nombramiento como gerente general de TRANSMILENIO S.A., debiendo tomar un tiempo prudencial para conocer y analizar los mismos antes de continuar con su trámite. Anexo al memorando se relaciona un cuadro con veintinueve (29) procesos de sancionatorios en el que se presenta para cada uno de ellos No. de proceso, Concesionario, Contrato y el Abogado Sustanciador.

Mediante memorando con radicado No. 2014IE5793El 25 de julio de 2014, el Subgerente Jurídico de la Entidad responde la solicitud del Gerente General y le remite copia de los procesos sancionatorios que cursan a la fecha contra COOBUS y EGOBUS así como un resumen del estado de los contratos.

Dos (2) meses y cuatro (4) días después de haber recibido los procesos sancionatorios, es decir, el 29 de septiembre de 2014, el Gerente General de la Entidad devuelve el proceso sancionatorio de EGOBUS mediante memorandos con radicados No. 2014IE7941.

Así mismo, dos (2) meses y veinte (20) días después de recibido los procesos sancionatorios, es decir, el 15 de octubre de 2014, el Gerente General de la Entidad regresa los procesos sancionatorios de COOBUS y EGOBUS a través de memorando con radicado No. 2014IE8393.

Mediante oficio con radicado No. 2014EE21638 el 07 de noviembre de 2014, la Entidad comunica en relación a COOBUS S.A.S. que la última audiencia fue el 20 de junio de 2014 en la cual se recibieron testimonios. Igualmente, se programó reanudar las audiencias el 25 de noviembre de 2014.

En relación al Concesionario EGOBUS S.A.S., la Entidad advierte que la última audiencia fue el 1° de abril de 2014. Igualmente, se proyectó la continuación de las audiencias a partir del 27 de noviembre de 2014 Contrato No. 12 de 2010 y a partir del 2 de diciembre de 2014 para el Contrato No. 13 de 2010.

Como se observa, al no definirse una metodología coordinada y eficaz entre la Gerencia General y la Subgerencia Jurídica de la Entidad a objeto de conseguir que el Gerente General conociera los señalados procesos en el menor tiempo, originó que estuviesen suspendidos simultáneamente por más de cuatro meses los procesos sancionatorios adelantados a los operadores EGOBUS y COOBUS.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado en su Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

...

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se dilate el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Superintendencia de Puertos y Transporte ordenó la renovación del cargo del representante legal y de los miembros de la Junta Directiva de los Concesionarios COOBUS S.A.S. y EGOBUS S.A.S. otorgándoles un plazo de seis (6) meses para cumplir con las órdenes impartidas; sin embargo, sólo hasta después de cuatro (4) meses el Ente Gestor les remite copia de lo actuado durante los procesos de incumplimiento.

El 25 de junio de 2014 la Superintendencia de Puertos y Transporte expide las resoluciones No. 10764 y 10790 a los concesionarios EGOBUS S.A.S. y COOBUS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

S.A.S. respectivamente, donde se resuelve remover e inhabilitar a los gerentes y representantes legales así como a sus juntas directivas, de una parte, y se designan nuevos gerentes y representantes legales así como nuevas juntas directivas de las mencionadas sociedades, de otra parte. Igualmente, se ordena que en un término de seis (6) meses calendario para cumplir con las órdenes impartidas por la Superintendencia, el cumplimiento de la ley, y los estatutos sociales, término prorrogable para elaborar, hacer aprobar e iniciar la correcta ejecución del plan de recuperación y mejoramiento de las sociedades.

El 4 de noviembre de 2014 la Contraloría de Bogotá mediante oficio con radicado No. 2014ER29606 le solicita a TRANSMILENIO S.A. que con corte a la fecha, se informe del estado de los procesos sancionatorios y declaratoria de incumplimiento adelantados a EGOBUS y COOBUS.

El 7 de noviembre de 2014, la Entidad responde a través de comunicado con radicado No. 2014EE21638, respondió, entre otros aspectos, lo siguiente para COOBUS S.A.S. según Contrato 05 de 2010:

*“Siguiendo instrucciones de la Gerencia General se remitió a través de radicado 2014EE20827 de 2014 copia de todo lo actuado dentro de los procesos sancionatorios al nuevo gerente de Coobus S.A.S., **con el fin de garantizar el debido proceso**, dada la intervención de la Superintendencia de Puertos y Transporte.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Respecto a EGOBUS S.A.S. y sus contratos 12 y 13 de 2010 la entidad responde lo siguiente:

*“Siguiendo instrucciones de la Gerencia General se remitió a través de radicado 2014EE20724 de 2014 copia de todo lo actuado dentro de los procesos sancionatorios al nuevo gerente de Egobus S.A.S., **con el fin de garantizar el debido proceso**, dada la intervención de la Superintendencia de Puertos y Transporte.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Teniendo en cuenta que los oficios con radicados 2014EE20827 y 2014EE20724 corresponden al 27 de octubre de 2014, significa que pasaron cuatro (4) meses desde el 25 de junio de 2014 cuando la Superintendencia de Puertos y Transporte expide las resoluciones No. 10764 y 10790 a los concesionarios EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S., lo cual evidencia la falta de diligencia y oportunidad en la gestión de la entidad para atender asuntos tan fundamentales y de tanta incidencia como lo son los procesos de incumplimiento a los mencionados operadores en la ejecución del Sistema de Integrado de Transporte Público.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor del SITP pese a conocer sobre la suspensión de actividades de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, no expidió el consecuente acto administrativo donde a partir de un diagnóstico de la situación evidenciada y sus consecuencias, resuelve tomar acciones para mitigar y/o neutralizar la cesación de actividades por parte de los concesionarios.

El 12 de noviembre de 2014 mediante oficio con radicado No. 30591 esta Contraloría solicita, entre otros requerimientos, lo siguiente.

“1. Teniendo en cuenta que en el oficio de la referencia, radicado Nr. 2014EE21638 de 07-11-2014, la entidad informa que COOBUS S.A.S. cesó actividades desde el pasado 9 de julio de 2014, informar lo siguiente:

1.1. Acto(s) administrativo(s) expedido por la Entidad donde se verifique que dada la cesación de actividades por parte de COOBUS S.A.S. la entidad efectúa un análisis de la situación, planea, coordina y decide tomar acciones para atender la cesación de actividades por parte del concesionario.”

Para el caso de EGOBUS S.A.S., en esta misma solicitud se pidió lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“2. Teniendo en cuenta que en el oficio de la referencia, radicado Nr. 2014EE21638 de 07-11-2014, la entidad informa que EGOBUS S S.A.S. cesó actividades desde el pasado 9 de mayo de 2014, informar lo siguiente:

2.1. Acto administrativo expedido por la Entidad donde se verifique que dada la cesión de actividades por parte de EGOBUS S.A.S. la entidad efectúa un análisis de la situación, planea, coordina y decide tomar acciones para atender la cesación de actividades por parte del concesionario.”

El 19 de noviembre de 2014 a través de radicado Nr. 2014EE22309 la Entidad respondió la anterior solicitud de la Contraloría de Bogotá, así:

“Me permito informarle que este tema se debatió en la Gerencia de la Integración en varias oportunidades y teniendo en cuenta que la Superintendencia de Puertos y Transporte en sendos actos administrativos tomó posesión de los operadores COOBUS Y EGOBUS, removiendo sus administradores y juntas directivas, así como designando agentes especiales y juntas directivas para la administración de las mismas con el fin de estudiar la situación y presentar un plan de salvamento, TRANSMILENIO S.A. entró en contacto y comunicación permanente con el Órgano de Control para apoyar dicha labor suministrándole toda la información y apoyo requerido.

Las actuaciones referidas llevaron a que TRANSMILENIO S.A. suministrara a los nuevos administradores copia de los expedientes de los procesos sancionatorios y de caducidad que se siguen contra estas empresas para que tales nuevos administradores estuvieran debidamente informados y puedan ejercer sus funciones y derecho de defensa, antes de continuar las actuaciones para las cuales ya se tienen fechas de continuidad. No obstante, no hay actos administrativos como tal ni modificaciones contractuales más allá de las decisiones operativas.”

De la respuesta presentada por la entidad se concluye que a pesar de conocer sobre la suspensión de actividades de los concesionarios COOBUS y EGOBUS, no expidió el consecuente acto administrativo donde a partir de un diagnóstico de la situación y sus consecuencias, resuelve tomar acciones para mitigar y/o neutralizar la cesación de actividades por parte de los concesionarios.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

10. *En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

11. *En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

12. *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

13. *En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado el Numeral 10 del Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

...

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se prorrogue el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque pese a la evidencia de incumplimiento del Contrato de Concesión así como del Pacto suscrito entre COOBUS S.A.S. y Transmilenio S.A. para asegurar el cierre financiero y el cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales, después de casi dos años no se han adoptado las medidas administrativas sancionatorias pertinentes.

A través de oficios con radicado No. 2012EE4896 y 2012EE5077 de 15 de junio y 25 de junio de 2012 respectivamente, el Ente Gestor le comunica a COOBUS S.A.S. y a la compañía aseguradora el comienzo de un proceso de imposición de multas estipulado en el Contrato de Concesión No. 05 de 2010 cimentado en el no mantenimiento del cierre financiero, la no vinculación de flota en los tiempos contractuales y la no entrega de información financiera.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con la participación del representante legal y de la Junta Directiva de COOBUS, los representantes legales de las cooperativas socias y el de IKON Internacional S.A., se efectuó reunión el 4 de mayo de 2012 donde IKON informó al concesionario su propósito de concluir irrevocablemente el Contrato de Colaboración Empresarial, presentando la división entre los accionistas de COOBUS, lo cual obstaculizó que la Asamblea perfeccionara el mencionado contrato de colaboración.

El 28 de junio de 2012, de conformidad con el procedimiento señalado en el contrato de concesión para la imposición y liquidación de multas, se efectuó audiencia en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Se estudió el incumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario así como un balance de las obligaciones de COOBUS S.A.S. en la etapa preoperativa y enfocada al inicio de la operación, la vinculación de los conductores y la gestión en la consecución y adecuación de los patios de operación zonal. Se autorizó un plazo hasta el 6 de julio de 2012 a efecto que el concesionario presentara las pruebas de sus descargos.

Teniendo en cuenta que COOBUS S.A.S. no había comenzado la operación de los componentes troncal ni de alimentación a la fecha de la imposición de la multa por lo cual el concesionario no poseía ingresos durante el mes en que se causó la sanción correspondiente, no fue posible tasar la multa a imponer al concesionario a la luz de lo dispuesto en la Cláusula 121 del contrato de concesión donde se estipula que para la tasación de las multas, en ningún evento se impondrán multas por un valor total acumulado que supere el diez por ciento (10%) del valor total de los ingresos que por todo concepto perciba el Concesionario durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente.

Debido a que no fue posible aplicar la multa correspondiente de conformidad a lo indicado en el contrato, a través de oficio con radicado 2012EE8590 de octubre 10 de 2012, se decide terminar el proceso de imposición de multas.

El 11 de octubre de 2012 mediante comunicación con radicado 2012EE8640, se inició el proceso de declaratoria del incumplimiento del contrato de concesión así como hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria establecida en la Cláusula 180 del contrato de concesión 005 de 2012.

Posteriormente, se efectuaron reuniones el 1º, 13 y 22 de noviembre de 2012 y 12 y 13 de diciembre de 2012, en donde se pactó con COOBUS S.A.S., la Secretaria de Gobierno y TRANSMILENIO S.A, que el Concesionario presentaría un Plan de Negocios y un Plan de Acción que aseguraría la reestructuración del cierre

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

financiero y el cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales pendientes a la fecha, en un plazo de (8) ocho meses.

A través de radicado 2012ER19500, en cumplimiento del mencionado pacto, COOBUS S.A.S. presentó a la entidad el Plan de Negocios con sus anexos y el documento que contiene el Código de Buen Gobierno Corporativo.

El 28 de diciembre de 2012 se firmó el Pacto de Cumplimiento con COOBUS S.A.S. en el cual el concesionario, según su Cláusula Primera, se comprometió a cumplir todas las obligaciones jurídicas, técnicas y económicas referidas en el Plan de Negocios presentado a TRANSMILENIO S.A. En su Cláusula Sexta se establecieron compromisos de obligatorio cumplimiento para no decidir la terminación anticipada del Pacto de Cumplimiento y el reinicio del proceso de declaratoria de incumplimiento del Contrato de Concesión No. 05 de 2010, entre ellas:

1. *La no vinculación de flota nueva y usada, en las fechas acordadas en la Tabla 18 del Plan de Negocios.*
2. *La no prestación oportuna del servicio de transporte de pasajeros, en la operación zonal, de alimentación y troncal, de acuerdo con el cronograma de vinculación de flota presentado.*
3. *El no cumplimiento del plan de inversiones en patios y centro de control, conforme a lo establecido en la Tabla 31 y 37 del Plan de Negocios, en los montos y fechas allí establecidos.*
4. **La no reestructuración del cierre financiero dentro de los ocho (8) meses de plazo considerados para la ejecución del Plan de Acción.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, la Cláusula Octava del Pacto de Cumplimiento estableció lo siguiente:

*“El CONCESIONARIO manifiesta y acepta que las obligaciones pactadas en el presenta Pacto de Cumplimiento son de resultado y no de medio, por tanto, el incumplimiento de la cláusula sexta, compromisos de obligatorio cumplimiento, conllevará la terminación inmediata del Pacto, reactivándose el proceso de incumplimiento contractual en el estado en que se suspendió, **y por tanto se procederá a la declaratoria de incumplimiento, el cobro de la cláusula penal y la afectación de la garantía de cumplimiento que ampara el contrato.**”*

*De igual forma, **TRANSMILENIO S.A. se reserva el derecho de iniciar las acciones contractuales y legales tales como la toma de posesión del proyecto, la terminación del contrato y la declaratoria de caducidad.**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El 20 de febrero de 2013 a través de oficio con radicado 2013ER2807, el concesionario comunicó que no consigue cumplir con la vinculación de la flota de febrero y marzo de 2013. Así mismo, el Concesionario no comenzó el 23 de febrero de 2013 la ruta C4, ni la P56 el 3 de marzo de 2013.

En consecuencia, nuevamente se activó el proceso de declaratoria de incumplimiento de conformidad con la Cláusula Octava, a través de radicado 2013EE2119 del 28 de febrero de 2013, continuando la audiencia iniciada el 18 de octubre de 2012, para el 19 de marzo de 2013 a las 3:00 p.m. en las instalaciones de TRANSMILENIO S.A., momento donde el concesionario informó que seleccionó un nuevo representante legal, al igual que presentó un resumen del adelanto del cumplimiento del pacto mencionado.

El representante de la Banca de Inversión del concesionario, en la mencionada audiencia, informó que los inconvenientes para reponer el cierre financiero del concesionario, son los siguientes:

“1. El gobierno corporativo y el código de buen gobierno eran requisitos para toda la banca para análisis del riesgo.

2. Las rentas, a pesar de ser la ventaja del concesionario dentro de la licitación del SITP, la banca lo vio como un elevado nivel de riesgo, teniendo en cuenta que el concesionario no tiene un músculo financiero al estar constituido solo por pequeños propietarios.

3. De otro lado, los propietarios tienen doble status: como rentistas y como accionistas, razón por la cual la banca considera que reciben dividendos por adelantado, elevando más aún el riesgo...”

El 8 de marzo de 2013 a través de Resolución No. 1938 la Superintendencia de Puertos y Transporte sometió a control a COOBUS S.A.S. teniendo en cuenta los siguientes hallazgos:

*“1. Definición del plan de negocios que garantice el cierre financiero por 165.000 millones de pesos. 2. Capital suscrito y pagado con inconsistencias. 3. cuentas por cobrar a los accionistas en mora superior a 322 días. 4. **Inobservancia al pacto de cumplimiento suscrito entre Transmilenio y COOBUS S.A.S.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

El concesionario, el 19 de marzo de 2013 a través de oficio con radicado 2013ER4793, presentó sus descargos en los cuales se observa que COOBUS S.A.S. incumplió sus compromisos contractuales relativos a la vinculación de flota troncal, alimentación, vinculación de conductores y la prestación del servicio público de transporte, toda vez que no vinculó la flota en febrero y marzo de 2013, ni comenzó la operación de las rutas zonales programadas, así como el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mantenimiento del cierre financiero, infringiendo con ello los numerales 17.1.1, 17.2.1, 17.2.4, 17.2.5, 17.3.1, 17.5, 17.7.3, 17.7.16 de la Cláusula 17, y las 75 y 79 del Contrato de concesión No. 05 de 2010.

De otra parte, a través de oficio GG 2013-001020 de septiembre 3 de 2013, el Gerente General de COOBUS S.A.S. le informa a la Entidad., entre otros, los siguientes aspectos relevantes:

- La Fiduciaria HELM comunicó la decisión de retener el pago a proveedores para dar prelación al pago de rentas.
- Se imposibilitó el pago a proveedores.
- Por efecto del no pago a los proveedores, se incumplirá la disponibilidad de flota.
- No se pudo cumplir con el pago de nómina del personal a cargo de la empresa.
- En Junta Directiva del 21 de agosto, se expuso la imposibilidad de mantener la operación normal de la empresa.
- La Banca de Inversión SUMATORIA S.A. presentó un análisis actualizado a la Junta Directiva a comienzos del mes de julio respecto de la inviabilidad financiera de la empresa, concluyendo como hecho estructural que mientras no se disminuya el número de rentas asumidas a un máximo de 1.400, se imposibilitará la operación y que a la fecha ha llevado a una cesación de pagos.
- Persiste la mora en el compromiso de pago del aporte inicial previsto de 10.000 millones de pesos.
- Las garantías que amparan el cumplimiento de las obligaciones del contrato, a la fecha no ha sido posible renovarlas, toda vez que la aseguradora se niega a expedirlas dada la grave situación que padece COOBUS desde hace varios meses.

El 7 de noviembre de 2014, la Entidad mediante oficio con radicado No. 2014EE21638 le informa a este Ente de Control que el nuevo Gerente de la Entidad mediante radicado 2014IE5793 de julio 25 de 2014 solicitó todos los expedientes de los procesos sancionatorios que cursaban a la fecha a efecto de ser estudiados por él.

Con la anterior actuación se incumple el Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que establece: *“Del Principio de Economía, sus numerales 2, 3 y 4, los cuales presentan lo siguiente:*

“2o. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.

...

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”

De esta misma ley, se incumple su Artículo 26º, sus numerales 1, 2 y 4:

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

De la Ley 734 de 2002, se incumple su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad a la fecha no cuenta para los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo de la Empresa, con el acta inicial de regularización, los respectivos soportes documentales, el informe de estado de cada contrato de concesión que sirva de inicio para la continuidad del proceso de regularización, contraviniendo lo dispuesto por la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014.

El 09 de junio de 2011 la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A., expide el Acuerdo 02 "Por el cual se modifica la Estructura Organizacional y las funciones de las dependencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.", en el cual ordenó en sus artículos Cuarto y Quinto lo siguiente:

“ARTÍCULO CUARTO.- El ámbito de la Gerencia de la Integración será responsable del monitoreo integral y sistemático de la vigilancia y control de la prestación del servicio de manera transversal en todos los sistemas de transporte público a cargo de la Empresa, contemplando los factores económico, técnico, jurídico, de negocios y comunicacional, que garanticen el mejoramiento continuo del servicio en forma integral.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ARTÍCULO QUINTO.-El ámbito de la Dirección y Control de la Operación será responsable de ejecutar las acciones de vigilancia y control de los niveles de servicio de cada uno de los sistemas de transporte público a cargo de la Empresa, en coordinación directa con la Gerencia de la Integración, para garantizar la calidad, cobertura, continuidad, eficiencia y acceso del Servicio Público de Transporte.”

El 19 de agosto de 2014 el Gerente General de TRANSMILENIO S.A. expide la Resolución No. 489 “Por la cual se modifica y actualiza el Comité de Gerencia de la Integración y se establece el apoyo al seguimiento y supervisión especial de los contratos de concesión”, la cual en su Artículo Primero la Resolución No. 489 precisó lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: El Comité de la Gerencia de la Integración será responsable de coordinar el monitoreo integral y sistemático, así como de la vigilancia y control de la prestación del servicio de manera transversal en todos los sistemas de transporte público integrados en el SITP y el Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario-SIRCI, contemplando los factores de supervisión económicos, técnicos, jurídicos, de negocios y comunicacional, que garanticen el mejoramiento continuo del servicio en forma integral.”

Así mismo, su Artículo Décimo Segundo dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: La Subgerencia General, las Subgerencias y las Direcciones contarán con un término de 45 días calendario a partir de la fecha de la presente Resolución para que el proceso de regularización se aplique a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo de la Empresa. Al final de dicho término se deberán depositar en la Subgerencia Jurídica los documentos definitivos de tales procesos, el acta inicial de regularización, los soportes documentales que se consideren pertinentes, el informe de estado de cada contrato de concesión que sirve de inicio para la continuidad del proceso de regularización.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa el Artículo décimo Segundo precisa que es partir de la fecha de la Resolución para que el proceso de regularización se aplique a todos los contratos de concesión, es decir, el pasado 19 de agosto del año en curso.

De otra parte, su Artículo Décimo Cuarto ordenó lo siguiente:

“ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas aquellas que le sean contrarias, en especial la Resolución 270 del 27 de junio de 2013.”

El 11 de noviembre de 2014, este ente de Control mediante oficio con Radicado No. 30315 le solicita a la Entidad, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“4. En atención a que la Resolución No. 489 de 19 de agosto de 2014 se refiere a la modificación y actualización del Comité de Gerencia de la Integración y se precisa el apoyo al seguimiento y supervisión especial de los contratos de concesión.”, se pide lo siguiente:

- 4.1. Copia magnética de los documentos que evidencien que el proceso de regularización se aplicó a todos los Contratos de Concesión del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario –SIRCI a cargo de la Empresa.*
- 4.2. Copia magnética de los documentos que evidencien que se depositaron en la Subgerencia Jurídica los documentos definitivos de los procesos de regularización.*
- 4.3. Copia magnética del Acta Inicial de Regularización, los soportes documentales que se consideren pertinentes.*
- 4.4. Copia magnética del Informe de estado de cada contrato de concesión que sirvió de inicio para la continuidad del proceso de regularización.”*

El 24 de noviembre de 2014, TRANSMILENIO S.A. a través de oficio con radicado No. 2014EE22690 responde que teniendo en cuenta el Artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término de los 45 días calendario no han vencido aún.

El 25 de noviembre de 2014 la Contraloría de Bogotá mediante oficio con radicado No. 31773 reitera lo solicitado teniendo en cuenta que se dieron los 45 días calendario terminaron el pasado 3 de octubre de 2014 para que según Resolución No. 489 de 19 de agosto de 2014, el proceso de regularización se haya dado en a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI.

Respondiendo el anterior requerimiento, el Subgerente Jurídico de la entidad a través de oficio con radicado No. 2014EE23000 de 26 de noviembre de 2014, respondió lo siguiente:

“En ese orden de ideas, la regularización es solo una metodología que se está adaptando para ayudar con la gestión de los profesionales que ejercen el apoyo a la supervisión, lo cual ha generado algunas dudas, por razón de las cuales los profesionales han solicitado capacitación sobre el tema con el fin de realizar de forma adecuada la labor encomendada. Como por ejemplo los radicados 2014IE97014 y 2014IE9720 del 21 de noviembre de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*De igual forma, se solicitó por parte de los profesionales plazo adicional al establecido inicialmente en la resolución No. 486 de 2014 para ejecutar las actividades descritas en la regularización, **peticiones que la administración se encuentra estudiando a la fecha.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Como se evidencia, la entidad a la fecha no dispone para los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo del Ente Gestor, con el acta inicial de regularización, los respectivos soportes documentales, el informe de estado de cada contrato de concesión que sirva de inicio para la continuidad del proceso de regularización, trasgrediendo lo dispuesto por la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014.

En relación a la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

No se cumple con los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad previstos en el Artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De otra parte, se incumple de este estatuto su Artículo 26°.- *Del Principio de Responsabilidad*, sus numerales 1 y 2, así:

*“1o. **Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad,** del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, se incumple la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2, 3 y 28.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.2.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad incumple la Resolución Número 489 de agosto 19 de 2014 en relación a la fecha en que debió haber regido y contarse el término de 45 días calendario para que el proceso de regularización se aplique a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público-SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario-SIRCI, dada una interpretación errada de la normatividad vigente.

El 11 de noviembre de 2014, este ente de Control mediante oficio con Radicado No. 30315 le solicita a la Entidad, entre otros aspectos, en atención a la expedición de la Resolución No. 489 de 19 de agosto de 2014, se presente copia magnética de los documentos que evidencien que el proceso de regularización se aplicó a todos los Contratos de Concesión del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario –SIRCI a cargo de la Empresa.

El 24 de noviembre de 2014, TRANSMILENIO S.A. a través de oficio con radicado No. 2014EE22690 responde lo siguiente:

*“La Resolución 489 de 2014 fue publicada en el Registro Distrital el 10 de octubre de 2014 (Año 48, Número 5449, pp. 1-10), en consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el **Artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, los 45 días calendario no han vencido aún.”*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 65 establece lo siguiente:

“Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.”

Pese a lo anterior, se debe tener en cuenta la Sentencia C-620/04 de la Corte Constitucional en relación al Acto Administrativo de Carácter General y Acto Administrativo de Carácter Particular- *Distinción según la jurisprudencia y la doctrina / **ACTO ADMINISTRATIVO - Individualización/ ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL - Referencia en la práctica a alguna pocas personas o a ninguna/ACTO ADMINISTRATIVO INDIVIDUAL-Referencia a muchas personas concretamente identificadas***

*“la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, **los segundos,***

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, **la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.** En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”.

Por lo anterior, dado que la Resolución No. 489 de 19 de agosto de 2014 se especifica la modificación y actualización del Comité de Gerencia de la Integración y precisa el apoyo al seguimiento y supervisión especial de los contratos de concesión, es un acto administrativo de carácter particular toda vez que los receptores de la resolución pueden ser individualizados, más aún cuando en el Artículo Noveno de la mencionada resolución se especifica la conformación del Comité de la Integración, así: Subgerente General, los subgerentes Jurídico, Económico, Técnico y de Servicios, Desarrollo de Negocios, Comunicaciones y Atención al Usuario, los Directores Técnicos de BRT, TIC’s, Buses, Modos Alternativos, Férreos y Equipamiento Complementario.

Así mismo, la Resolución No. 489 de 2014 coincidente con su carácter particular, rigió a partir del 19 de agosto fecha en que se expidió, lo cual fue definido en su Artículo Décimo Cuarto así:

“La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas aquellas que sean contrarias, en especial la Resolución 270 del 27 de Junio de 2013.”

En consecuencia, no es aplicable el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, implicando que no era obligatoria su publicación en el Diario Oficial para empezar a regir.

Teniendo en cuenta que el acto administrativo se expide el 19 de agosto de 2014, los 45 días calendario siguientes corresponde al 3 de octubre de 2014 día en el cual la Subgerencia General, las Subgerencias y las Direcciones de la Entidad respecto del proceso de regularización lo hayan aplicado a todos los contratos de concesión del sistema integrado de transporte público – SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario – SIRCI a cargo de TRANSMILENIO S.A.

Se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad*, sus Numeral 2, así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, se incumple la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque no existe evidencia de que el 24 de noviembre de 2014 sea la fecha de expedición de la Resolución 728 en la que entre otros aspectos, se modifica el plazo del Artículo Décimo Segundo de la Resolución No. 489 de 2014, corresponde realmente a la fecha de expedición.

El 27 de noviembre de 2014, el Subgerente Jurídico (E) de la entidad mediante oficio con radicado No. 2014EE23090 y con asunto *“Alcance a la comunicación 2014EE23000 del 26-11-2014*, dirigido a este Ente de Control, informa lo siguiente:

“Se remite la Resolución 728 de 24 de noviembre de 2014, con la que se modificó el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, concediéndose plazo hasta el 20 de enero de 2015 para la entrega de las actas iniciales de regularización de los contratos de concesión.”

El 28 de noviembre de 2014 mediante correo electrónico con radicado 2014ER32174, la Contraloría solicita lo siguiente:

“Atentamente solicito respecto de la Resolución 728 de 2014 donde entre otros aspectos, en su Artículo Segundo se proroga el plazo contenido en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014 hasta el 20 de enero de 2015, lo siguiente:

- 1. Copia del documento (acta de reunión, comité, etc.) donde se verifique la evaluación y concepto sobre la necesidad que “se debe socializar con los profesionales y directivos todos los documentos del proceso de regularización en donde se fijan los procesos y responsabilidades.”, según lo precisado en el último párrafo del Considerando de la Resolución 728.*
- 2. Copia de la solicitud a Imprenta Distrital de Bogotá para publicar la mencionada resolución 728.*
- 3. Copia de la publicación de la Gaceta Distrital.”*

Con radicado 2014EE23213 de 28 de noviembre de 2014 el Gerente General de la Entidad responde lo siguiente:

“En los memorandos internos que a continuación se relacionan se pueden verificar las solicitudes realizadas por los profesionales de las diferentes dependencias de la entidad, con la que piden que se brinde capacitación sobre el proceso de regularización...”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La entidad adjunta a la respuesta mencionada, copia de la solicitud de publicación de la Resolución 728 de 2014 y sus anexos a la Imprenta Distrital de Bogotá con radicado Nr. 2014EE23004 de 26 de noviembre de 2014 5:08:26.

Así mismo, en la Intranet de la Entidad se evidencia que el 27 de noviembre de 2014 se envía a Todos la Actualización de Manual de procedimiento, donde se precisa que la Oficina Asesora de Planeación informa que fue actualizado el Manual de Procedimientos de la entidad presentando a continuación un cuadro donde para la Resolución 728 del 24 de noviembre de 2014 se actualizan los documentos Manual de Contratación y Manual de Supervisión y/o Interventoría. Sin embargo, no se informa que se prorroga el plazo contenido en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, hasta el 20 de enero de 2015.

De otra parte, este Ente de Control mediante oficio de 25 de noviembre de 2014 con radicado No. 31773 solicita lo siguiente:

“1. Teniendo en cuenta que en su oficio con radicado Nr. 2014EE22690 de 24 de noviembre de 2014, la entidad responde a los numerales 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 que “La Resolución 489 de 2014 fue publicada en el Registro Distrital el 10 de octubre de 2014 (Año 48, Número 5449, pp. 1-10), en consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 657 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los 45 días calendario no han vencido aún.”, se concluye que a la fecha ya el plazo se cumplió, por lo cual se solicita nuevamente la información, así:

1.1. Copia magnética de los documentos que evidencien que el proceso de regularización se aplicó a todos los Contratos de Concesión del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP y del Sistema de Recaudo, Control de Flota e Información al Usuario –SIRCI a cargo de la Empresa. De no tenerse estos documentos, explicar las razones de ello adjuntando los soportes documentales del caso. ... ”

Por otro lado, anterior a las anteriores solicitudes de la Contraloría y respuestas de la Entidad, el 26 de noviembre de 2014 con radicado No. 2014EE23000 el Subgerente Jurídico de la Entidad responde el oficio con radicado 2014ER31773 de 25 de noviembre de 2014 de la Contraloría, entre otros aspectos, lo siguiente:

“En ese orden de ideas, la regularización es solo una metodología que se está adaptando para ayudar con la gestión de los profesionales que ejercen el apoyo a la supervisión, lo cual ha generado algunas dudas, por razón de las cuales los profesionales han solicitado capacitación sobre el tema con el fin de realizar de forma adecuada la labor encomendada. Como por ejemplo los radicados 2014IE97014 y 2014IE9720 del 21 de noviembre de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*De igual forma, se solicitó por parte de los profesionales plazo adicional al establecido inicialmente en la resolución No. 486 de 2014 para ejecutar las actividades descritas en la regularización, **peticiones que la administración se encuentra estudiando a la fecha.**”*

De la anterior respuesta se concluye que a 26 de noviembre de 2014 no se había expedido la Resolución 728 de 2014.

Llama la atención que al siguiente día, 27 de noviembre de 2014, la Entidad a través de oficio con radicado 2014EE23090 da alcance a la comunicación 2014EE23000 emitida por el Subgerente Jurídico de 26 de noviembre de 2014 en la cual informa lo siguiente:

“Se remite la Resolución 728 del 24 de noviembre de 2014, con la que se modificó el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 486 de 2014, concediéndose plazo hasta el 20 de enero de 2015 para la entrega de las actas iniciales de regularización de los contratos”

En el oficio con radicado 2014EE23090 de noviembre 27 de 2014 no se presenta explicación alguna respecto a que si la Resolución 728 se expidió el 24 de noviembre por qué el Subgerente Jurídico de la Entidad como integrante fundamental del Comité de Gerencia de la Integración informa a la Contraloría de Bogotá que las solicitudes de los profesionales de un plazo adicional la administración las está estudiando.

Por lo anterior, se concluye que la mencionada Resolución 728 de 2014 no se expidió el 24 de noviembre de 2014.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado el Numeral 10 del Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

...

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se prorrogue el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad expide la Resolución 728 de 2014 sin estar debidamente justificado su Artículo Segundo relativo a prorrogar el plazo determinado en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, hasta el 20 de enero de 2015, evidenciándose que no existió la debida planeación, capacitación y coordinación para los profesionales y directivos en relación al proceso de regularización.

El Subgerente Jurídico (E) de la entidad mediante oficio con radicado No. 2014EE23090 El 27 de noviembre de 2014, y con asunto “*Alcance a la comunicación 2014EE23000 del 26-11-2014*, dirigido a este Ente de Control, informa lo siguiente:

“Se remite la Resolución 728 de 24 de noviembre de 2014, con la que se modificó el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, concediéndose plazo hasta el 20 de enero de 2015 para la entrega de las actas iniciales de regularización de los contratos de concesión.”

El Artículo Segundo de la Resolución No. 728 de 2014 precisa lo siguiente:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar el plazo contenido en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014 hasta el 20 de enero de 2015.”

De otra parte, revisado el Considerando de la Resolución 728 de 2014, en el último párrafo se presenta lo siguiente:

“Que se considera pertinente modificar el plazo contenido en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014 como quiera que se debe socializar con los profesionales y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

directivos todos los documentos del proceso de regularización en donde se fijan los procesos y responsabilidades.”

El 28 de noviembre de 2014 mediante correo electrónico con radicado 2014ER32174, la Contraloría solicita lo siguiente:

“Atentamente solicito respecto de la Resolución 728 de 2014 donde entre otros aspectos, en su Artículo Segundo se proroga el plazo contenido en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014 hasta el 20 de enero de 2015, lo siguiente:

- 4. Copia del documento (acta de reunión, comité, etc.) donde se verifique la evaluación y concepto sobre la necesidad que “se debe socializar con los profesionales y directivos todos los documentos del proceso de regularización en donde se fijan los procesos y responsabilidades.”, según lo precisado en el último párrafo del Considerando de la Resolución 728.*
- 5. Copia de la solicitud a Imprenta Distrital de Bogotá para publicar la mencionada resolución 728.*
- 6. Copia de la publicación de la Gaceta Distrital.”*

Con radicado 2014EE23213 de 28 de noviembre de 2014 el Gerente General de la Entidad responde lo siguiente:

“En los memorandos internos que a continuación se relacionan se pueden verificar las solicitudes realizadas por los profesionales de las diferentes dependencias de la entidad, con la que piden que se brinde capacitación sobre el proceso de regularización:

Radicado	Fecha	Observaciones
2014IE9617	20/11/2014	Remitido a la Contraloría con el radicado 2014EE22867 del 25 de noviembre de 2015
2014IE9701	21/11/2014	Remitido a la Contraloría con el radicado 2014EE23000 del 26 de noviembre de 2015
2014IE9703	21/11/2014	Remitido a la Contraloría con el radicado 2014EE22867 del 25 de noviembre de 2015
2014IE9720	21/11/2014	Remitido a la Contraloría con el radicado 2014EE23000 del 26 de noviembre de 2015
2014IE9735	21/11/2014	Remitido a la Contraloría con el radicado 2014EE22867 del 25 de noviembre de 2015
2014IE9736	21/11/2014	Se adjunta
2014IE9740	21/11/2014	Se adjunta
2014IE9754	21/11/2014	Se adjunta

Revisado el Memorando Interno de Profesionales Especializados de diferentes Subdirecciones de la Entidad, dirigido al Subgerente General con radicado No. 2014IE9735 de 21 de noviembre de 2014, se presenta como aspectos relevantes lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- *“Sin embargo, pese a que se realizó una reunión con el señor gerente el día 16 de septiembre de 2014 sobre el proceso de regularización y su metodología, en la misma solo se explicó el tema en concepto de la alta gerencia, es más, a esa fecha consultado el Sistema Integrado de Gestión de la entidad no aparecía publicado ningún proceso relacionado con la regularización de las concesiones, ni modificado el manual de contratación de la Entidad.”*
- *“Cabe aclarar que la charla se originó con el Gerente General se presentó ante el descontento de los profesionales por el cambio del manual de funciones y la asignación de nuevas funciones entre ellas la de responsabilidad de la supervisión de los contratos de concesión, por lo cual le radicamos una carta en tal sentido.”*
- *“Es por ello que a la fecha es de imposible cumplimiento lo indicado en la resolución 489 de 2014, dado que mediante resolución y el procedimiento se están trasladando responsabilidades del nivel directivo al profesional, al ser responsabilidad del grupo de apoyo la identificación de aspectos de cumplimiento contractual y de ejecución que solo le deben competir al nivel directivo; y quienes deben suscribir las actas de regularización respectivas debe ser el nivel directivo...”*
- *“Conforme a lo anterior se reitera que se debe modificar el manual de funciones, la resolución y el procedimiento con el fin de dejar claridad frente a responsabilidades y metodología. Es preciso indicar que las nuevas funciones asignadas no fueron concertadas y se pueden llegar a constituir en una posible al ius variandi, más aún cuando se asignó en cabeza de los profesionales de la Subgerencia Jurídica la Coordinación de tal proceso”.*
- *De conformidad con el Acuerdo 2 de 2011 de la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A. y la misma resolución 489 de 2014, le corresponde a la gerencia de la integración la supervisión de los contratos de concesión, no a los profesionales especializados.”*
- *“Por lo tanto, debe delimitarse claramente hasta dónde va la responsabilidad del equipo de regularización de cada uno de los contratos de concesión para evitar que se trasladen responsabilidades del nivel directivo al profesional o lo peor, se diluya la misma en quienes por función no tienen la toma de decisiones de los contratos de concesión.”*
- *“Como ya se ha manifestado en diferentes oportunidades a la Gerencia General, no se entiende bajo qué análisis de carga de trabajo se realizó la asignación de la labor del proceso de regularización, dado que en cabeza de los profesionales que suscriben el presente documento se asignó la labor de regulación para doce concesiones del Sistema de Fase I y Fase II.”*
- *“Por lo tanto, por medio del presente solicitamos de manera atenta sean revisadas las funciones que implican nivel de decisión para que sean asignadas a nivel directivo, como son la de estructuración y evaluación de concesiones y otras que implican supervisión; y que esta función de regularización frente al proceso sea*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*determinada tanto en el manual de funciones como en la resolución y el procedimiento, **como un apoyo a la labor de regularización**, por cuanto las decisiones solo le están permitidas al Nivel Directivo de conformidad con la normatividad legal vigente...”*

Como se observa, el Considerando de la Resolución 728 de 2014 para justificar la prórroga del plazo establecido en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 489 de 2014, hasta el 20 de enero, no está soportado debida y completamente atendiendo las anteriores observaciones respecto del proceso de regularización las cuales tienen que ver con competencias del nivel directivo que se quieren trasladar al nivel profesional especializado, la necesidad de modificar el manual de funciones, la misma resolución y el procedimiento, la necesidad de realizar un estudio serio y real de las cargas laborales, entre otros aspectos observados de manera precisa, suficiente y ordenada por los profesionales especializados.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Así mismo, de este Código no se tiene en cuenta lo señalado el Numeral 10 del Artículo 9 sobre Prohibiciones, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 9°. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

...

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se prorrogue el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad ha modificado en cuatro (4) ocasiones las fechas para culminar los planes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público evidenciado falta de planeación, control y diligencia en el cumplimiento de su función como Ente Gestor.

La Contraloría de Bogotá mediante oficio con radicado No. 27792 de 16 de octubre de 2014 le solicita a TRANSMILENIO S.A. se informe desde septiembre de 2013 a la fecha, los Planes de Implementación que ha tenido el SITP, relacionando la fecha de aprobación y justificación de la respectiva modificación, hasta el último plan de implementación aprobado y vigente, entregando copia magnética de este último plan vigente.

El 28 de octubre de 2014 la Entidad, entre otras respuestas, responde lo siguiente:

En general durante el proceso de implementación del SITP se han tenido cuatro fechas límites: diciembre de 2013, abril de 2014, agosto de 2014 y diciembre de 2014. Los planes de trabajo así definidos, han sido la guía que la Administración ha seguido para lograr el objetivo propuesto, sin embargo el proceso de implementación ha presentado dificultades adicionales y complejidades propias de un proceso de esta magnitud.

Como se observa, la Entidad pese a haber modificado en tres (3) ocasiones el plan de implementación, informa que es necesaria una cuarta modificación para el próximo diciembre de 2014, proyección que este ente de control considera que dadas las condiciones tampoco se va a cumplir.

Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incumple su Artículo 3° Principios, lo relativo a la coordinación, eficacia, economía y celeridad que exigen lo siguiente:

“10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

De igual forma, lo anterior trae como consecuencia que se prorrogue el cumplimiento del Artículo 5°.- *Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO* del Decreto 309 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Se incumple, así mismo, la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad no dispone de un procedimiento incorporado en el Sistema Integrado de Gestión en relación a la revisión a los Informes de Interventoría a los contratos de concesión del SITP y del SIRCI que realizan donde se precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados.

Este ente de control mediante correo interno de 18 de noviembre de 2014 solicita a la entidad se presente el procedimiento adoptado por el sistema de gestión de calidad de revisión de informes de Interventoría a los contratos de Concesión del SITP y del Contrato del SIRCI donde se precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados.

Una vez recibida la respuesta de la Entidad, la Contraloría la evaluó el 20 de noviembre de 2014, precisando lo siguiente:

“He recibido el Manual de Supervisión e Interventoría adoptado en el Sistema Integrado de Gestión y la Resolución de Adopción 034 del 8 de Febrero de 2013.

*Pese a lo anterior, **no encuentro en el aludido manual el procedimiento relativo a la Revisión a los Informes de Interventoría (SITP o SIRCI) que realizan los funcionarios responsables de TRANSMILENIO S.A.** donde se precise quién lo recibe, quién lo analiza y se pronuncia, quién efectúa las observaciones al informe, quién envía las observaciones y comentarios al informe de interventoría, quién recibe las correcciones realizadas al informe de interventoría, en qué momento se tiene como un informe de interventoría recibido de conformidad, los tiempos (días) para la realización de cada una de estas actividades.”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La Entidad, después de conocer la observación de la Contraloría en relación a que el Manual de Supervisión e Interventoría adoptado en el Sistema Integrado de Gestión, no contiene el procedimiento solicitado, informa mediante correo interno el 21 de noviembre del 2014 a través de la Oficina de Control Interno de la Entidad que no existe un procedimiento con la denominación y/o alcance solicitado.

Lo anterior significa que TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público a la fecha no cuenta con un procedimiento que forme parte del Sistema Integrado de Gestión sobre la verificación a los Informes de Interventoría a los contratos de concesión del SITP y del SIRCI que precise las actividades, sus tiempos, los responsables, los productos y/o resultados, que facilite su control, evaluación y seguimiento, requiriendo, en consecuencia, actualizar el Manual de Procedimientos de la entidad a objeto de ajustarlo a los nuevos parámetros documentales y responsabilidades de la Entidad, determinando directrices y lineamientos a su personal y a los diferentes actores que participan en la Operación.

No se tiene en cuenta el Parágrafo único del Artículo 1º de la Ley 87 de 1993 que dispone lo siguiente:

*“Parágrafo.- **El control interno se expresará** a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades **y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación** de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, **de manuales de funciones y procedimientos**, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

Así mismo, se incumple la Ley 872 de 2003 *“Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.”*, su Artículo 4º el cual dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, las entidades deben como mínimo:

a) Identificar cuáles son sus usuarios, destinatarios o beneficiarios de los servicios que presta o de las funciones que cumple; los proveedores de insumos para su funcionamiento; y determinar claramente su estructura interna, sus empleados y principales funciones;

b) Obtener información de los usuarios, destinatarios o beneficiarios acerca de las necesidades y expectativas relacionadas con la prestación de los servicios o cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad, y la calidad de los mismos;

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- c) **Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la entidad que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción, con base en criterios técnicos previamente definidos por el Sistema explícitamente en cada entidad;**
- d) **Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control;**
- e) **Identificar y diseñar, con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de los usuarios o destinatarios, en las materias y funciones que le competen a cada entidad;**
- f) **Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control. Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio;**
- g) Ejecutar los procesos propios de cada entidad de acuerdo con los procedimientos documentados;
- h) **Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos;**
- i) **Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

No se cumple con el Manual del Sistema Integrado de Gestión de TRANSMILENIO S.A. M-GR-001 de septiembre 24 de 2012, Versión 0, Numeral 5.4. **Planificación del Sistema Integrado de Gestión**, su Literal b):

“Procedimientos documentados que las normas NTC ISO 9001:2008, NTC GP 1000:2009, NTC ISO 14001:2004 y NTC-OHSAS 18001 exigen y los documentos que la entidad requiere para asegurar la Planificación, Operación y Control eficaz de sus procesos, los cuales hacen parte de la estructura documental del Sistema Integrado de Gestión.”

Respecto de la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 25º.- *Del Principio de Economía*, Numeral 4 que estipula lo siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”

De otra parte, se incumple de este estatuto su Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad*, sus numerales 1 y 2, así:

“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, se incumple la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.1.2.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Ente Gestor no ha iniciado el proceso de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento al Concesionario UT FASE II pese a tener suficiente conocimiento de obligaciones no cumplidas por éste.

La Contraloría de Bogotá evidenció que en el Acta No. 46 del Comité de Gerencia de la Integración del 21-08-2014 se informa que UT FASE II no ha atendido los siguientes temas:

- Vulnerabilidad de los medios de pago.
- Tarjetas de Pruebas.
- Listas Negras.
- Modularidad de las BCA.
- Bienes Incorporados.

De acuerdo a lo anterior, este Ente de Control le solicitó a la entidad mediante oficio con radicado No. 30315 de noviembre de 2014 que le informara si el concesionario atendió estas obligaciones.

Atendiendo el anterior requerimiento, la Entidad mediante oficio con radicado No. 2014EE22690 de noviembre 24 de 2014 informa que se hizo difícil generar un incumplimiento debido al alcance del objeto de la Auditoría contratada con la firma WSP COLOMBIA S.A.S., quien adelantó mediante Contrato 410 de 2012 el proceso de auditoría a los concesionarios de recaudo de la Fase I y II del Sistema TRANSMILENIO, dado que la Ley 1474 de 2011 en su Artículo 86 dispuso que

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

para el proceso de multas o sanciones se debían soportar en un Informe de Interventoría.

De otra parte, precisó que el Contrato con la firma WSP COLOMBIA S.A.S terminó el pasado mes de julio de 2014, por lo cual la Entidad ha venido desarrollando las actividades propias de supervisión y control de los contratos de concesión de recaudo de la Fase I y II del Sistema TRANSMILENIO.

A pesar de lo señalado por la Entidad, este Equipo Auditor evidencia que teniendo en cuenta que a partir de julio de 2014 cuando TRANSMILENIO S.A. realizó las actividades propias de supervisión y control a los contratos de recaudo del Sistema TRANSMILENIO, de haber tenido el respectivo Informe de Supervisión donde, entre otros aspectos, se hiciera mención de las obligaciones incumplidas por UT FASE II de conformidad a lo manifestado en el Acta No. 46 del Comité de Gerencia de la Integración del 21 de agosto de 2014, se hubiera podido iniciar, al menos a partir de esa fecha, el proceso de imposición de multas.

Por lo anterior, de la Ley 1474 de 2011 se incumple su Artículo 86 que estipula lo siguiente:

*Artículo 86. **Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.** Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

*a) **Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista,** la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, **hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe** de interventoría o **de supervisión** en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera...”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

En relación a la función administrativa, se incumple la Constitución Política en su Artículo 209 que se fundamenta en los siguientes principios:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

De la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 25º.- *Del Principio de Economía, Numeral 4 que estipula lo siguiente:*

“4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”

De igual forma, de esta misma ley se incumple su Artículo 26, numerales 1, 2 y 4, así:

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

Atendiendo lo anterior, se incumple la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y 3.

2.2. VERIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REMUNERACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN ZONAL DEL SITP – Nos. 12 y 13 DE EGOBUS S.A.S. Y 005 DE COOBUS S.A.S., EN LO REFERENTE AL FACTOR DE KILÓMETRO REMUNERADO.

2.2.1. Hallazgo administrativo porque la Entidad no contempla dentro de su metodología utilizada para el cálculo del factor de kilometraje, reportado para la remuneración de los operadores zonales, EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S, datos que permitieran verificar en forma real los kilómetros efectivamente recorridos, en cumplimiento de las rutas programadas del SITP operación zonal, como está establecido en la cláusula 64 de los contratos de concesión ejerciendo su función de control de la operación en forma deficiente.

Como consecuencia de lo anterior, se está incluyendo dentro de la liquidación de los concesionarios un factor calculado no por los kilómetros recorridos sino por los no recorridos, sin que se demuestre que se verifica que los Kilómetros

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

programados son efectivamente recorridos por los vehículos en el periodo a remunerar.

Dentro del proceso de verificación del procedimiento de remuneración de los contratos de concesión zonal del SITP – Nos. 12 y 13 de EGOBUS S.A.S. y 005 de COOBUS S.A.S, en lo referente al factor de kilometro remunerado, se procedió a solicitar mediante oficio radicado con No. 28059 del 20 de octubre de 2014, información (capacitación) con respecto a la planeación, programación y control de las rutas del SITP, operación zonal; de igual forma mediante oficio No. 29104 del 29 de octubre de 2014, se solicitaron todos los datos que se tienen en cuenta cuando se determina el kilometraje, con base en el cual se calcula la remuneración de los operadores zonales del SITP, desde el inicio de operación hasta el 2014, en el cual se pidió incluir :

- Identificación del vehículo
- Ruta
- Fecha de operación
- Hora de operación
- Kilómetros recorridos

Y los demás datos que se tengan en cuenta para obtener los kilómetros recorridos.

Con oficio No. 2014EE21718 del 10 de noviembre de 2014, Transmilenio S.A. informa lo siguiente:

“Frente a la solicitud de “todos los datos que tienen en cuenta cuando se determina el kilometraje”, informamos que la metodología utilizada actualmente contempla la información, la cual se describe en el procedimiento interno P-DB-008(componente zonal urbano, complementario y especial) documento que se anexa a la siguiente comunicación:

Km programado - Km no realizado + Km adicional realizado = Km a Reportar “,

Igualmente informan “ La información se descarga semanalmente, para alimentar una matriz de Excel desde la cual se realizan las operaciones aritméticas de la ecuación descrita anteriormente, para finalmente determinar los kilómetros a reportar, los cuales se desagregan por: Empresa, Zona, Ruta, Tipología de Bus y kilómetros recorridos por día para cada caso en la Subgerencia Económica en donde realizan la liquidación respectiva aplicando las tarifas establecidas contractualmente para cada componente.

Así mismo, se informa que el procedimiento actualmente empleado para el cálculo del Kilometraje efectivamente recorrido, no involucra el número de vehículo, ni la hora de operación, ya que los reportes remitidos a la Subgerencia Económica de Transmilenio, se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

realizan por ruta, tipología de vehículo y fecha de operación; esta situación obedece a que las Direcciones Técnicas de Buses y BRT, no cuenta con reportes que incluyan la información solicitada en su comunicación.”

De la anterior comunicación se puede inferir, que Transmilenio no cuenta con controles que le permitan verificar los kilómetros recorridos efectivamente por los operadores, sino que determina este factor por los reportes de los kilómetros que no se recorrieron, lo cual considera este ente de control como un alto riesgo de pérdida de recursos, al estar remunerando a los concesionarios sin tener la certeza del cumplimiento de las rutas.

Adicionalmente, también se solicitó mediante oficio No. 29248 del 30 de octubre de 2014, copia de las liquidaciones semanales con base en las cuales remuneraron a los operadores zonales EGOBUS S.A.S. y COOBUS S.A.S desde el inicio de operación a la fecha.

Se entregó la información solicitada mediante oficio No. 2014EE21400 del 5 de noviembre de 2014.

Dado que en las respuestas de la administración anteriores, se entregó la información totalizada, es decir los kilómetros a remunerar y no la forma como se obtuvieron estos resultados, mediante oficio No. 30760 del 13 de noviembre de 2014 se reiteró la solicitud de información en los siguientes términos *“todos los datos que se tienen en cuenta cuando se determina el kilometraje con base en el cual se calcula la remuneración de los operadores del SITP, de la fase III, operación zonal y no el resultado de los kilómetros realizados”*.

Mediante oficio No. 2014EE22345 del 19 de noviembre de 2014, se da respuesta en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta que como se ha informado en otras oportunidades, el proceso para el cálculo del kilometraje ha venido realizándose en forma manual desde el inicio de la operación para el caso del SITP, lo anterior implica que el detalle de la información ha sido consignada en diferentes formatos, los cuales se han venido modificando y actualizando de acuerdo a las necesidades que se han presentado a lo largo de la implementación del sitp, atendiendo a cambios operacionales tales como modificaciones de distancia de las rutas por necesidades operativas, modificaciones de cantidades de despacho, entre otras variables.

Por lo anterior y con el fin de presentar los datos de manera organizada y legible, los archivos adjuntos están clasificados por semanas o meses de acuerdo a como se encontraba archivada la información.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Analizada la información suministrada, se pudo establecer que no hay forma de constatar cuantas rutas se cumplieron y si se prestó el servicio o no.

Este ente de control no entiende, como un procedimiento que administra tantos recursos económicos, se esté llevando en forma manual teniendo en cuenta la cantidad de rutas por controlar, y teniendo en cuenta que se contrató un sistema de información con un módulo de control de flota que debería estar en producción para esta fecha.

Esta situación denota la falta de control y seguimiento que se ejerce por parte de la supervisión a la ejecución de los contratos, e incumple lo previsto en el Decreto 309 de 2009 en su Artículo 8º.- Competencia de TransMilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, que estableció lo siguiente: *“De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TransMilenio S.A. **como ente gestor del SITP realizará:** La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios **para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.**”*

2.3. CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN A LOS USUARIOS ACTUALES Y POTENCIALES DEL SITP. PROYECTO 71

De acuerdo con la información suministrada por Transmilenio S.A. y valorada por la Contraloría de Bogotá, a través de distintas auditorías, a continuación se muestra la gestión adelantada como entidad encargada de la implementación de las acciones de socialización a la ciudadanía sobre el nuevo Sistema de Transporte Público – SITP.

La Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de TRANSMILENIO S.A. es la dependencia encargada del diseño de la Estrategia Integral de Comunicaciones para el SITP, la cual fue definida como *“... el conjunto de componentes diseñados para brindar la información necesaria y oportuna, por diferentes medios, a los usuarios actuales y potenciales del nuevo sistema de transporte público de la ciudad –SITP, con la pretensión de generar cambio en los usuarios actuales y potenciales del servicio de transporte público de la ciudad”*; estrategia que es reformulada permanentemente, según informó la entidad con miras a fortalecer la socialización a los usuarios actuales y potenciales del SITP.

Esta estrategia se ha enmarcado en el principio de “GRADUALIDAD”, es decir que se ha venido ejecutando en la medida que se ha implementado el Sistema Integrado de Transporte Público SITP. Temática ésta que ha venido siendo abordada y considerada por este organismo de control, de gran importancia e

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

impacto para la ciudadanía usuaria actual y potencial del SITP, máxime cuando al haber transcurrido algo más de dos años de entrar en operación la Fase III del Sistema (Troncales de la Calle 26 y Carrera 10 y en septiembre 29 del 2013, de la entrada de las rutas zonales), persisten deficiencias e inconformidad de los usuarios.

En el entendido que la planeación se materializa, a través de la ejecución de los proyectos de inversión, medio por excelencia en la entrega de los bienes y servicios necesarios en la atención, solución y mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía de Bogotá⁸; la entidad, en junio del 2011, inscribió el proyecto de Inversión 71 “ Comunicación y Capacitación del SITP”, con el objetivo primordial de *“Posicionar el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, como símbolo de progreso de la ciudad y reposicionar el Sistema de Transporte Masivo TransMilenio, como eje articulador de la movilidad en Bogotá”*; y se definieron además unos objetivos específicos, y metas, con recursos financieros destinados para el logro de los mismos e impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los capitalinos.

Por lo tanto, se establecieron metas a ser cumplidas, en el marco de los siguientes componentes y bajo las cuales se ejecutan los recursos económicos asignados:

- Comunicaciones externas
- Comunicaciones internas
- Servicio al ciudadano
- Cultura ciudadana
- Gestión social

De conformidad con los seguimientos efectuados por la Oficina de Planeación de Transmilenio, se observa que hasta el mes de noviembre, el proyecto contó con cinco (5) metas. Se evidenció en la ficha EBI versión No. 23 del 29 de octubre del 2014, la adición de cuatro (4) metas, para un total de nueve (9) metas. En la ficha EBI versión No. 24 del mismo día, se adicionaron otras cuatro (4) metas para alcanzar trece (13) metas en total.

Vale la pena precisar que los ajustes que se realicen a las metas del proyecto, deben garantizar el logro de los objetivos del mismo, y que estos cambios pueden ser producto de las modificaciones presupuestales⁹.

**CUADRO No. 12
METAS PROYECTO DE INVERSIÓN 71**

⁸ La Subsecretaría de Planeación de la Inversión de la Subsecretaría Distrital de Planeación, expidió el Manual para la Administración, y Operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos de inversión.

⁹ Manual para la administración, y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN SITP”

No.	METAS	SEGÚN ACTUALIZACION NUMERO 28 DEL 6 DE NOVIEMBRE DEL 2014	
1	Informar A 3000000 Usuarios Actuales Y/O Potenciales, Incluyendo Agentes Del Sistema Al Año, Sobre El Uso Adecuado Del Sistema Integrado De Transporte Público - Sitp, Sus Normas Y Novedades Operacionales.		
2	Capacitar 30000 Usuarios Actuales Y/O Potenciales Al Año, En el Uso Adecuado Del Sistema De Transporte Público De Bogotá ¿ Sitp Y Sobre Las Normas Básicas De Convivencia Al Desarrollar La Actividad De Desplazarse	Meta 10	Capacitar 45000 Usuarios Actuales Y/O Potenciales Al Año, En El Uso Adecuado Del Sistema De Transporte Público De Bogotá ¿ Sitp Y Sobre Las Normas Básicas De Convivencia Al Desarrollar La Actividad De Desplazarse
3	Realizar 3 Campañas De Cultura Ciudadana Al Año, Con El Propósito De Reforzar Las Normas Establecidas En El Manual De Usuario Del Sistema De Transporte Público De Bogotá ¿ Sitp Y De Sensibilizar A Los Usuarios Actuales Y Potenciales Sobre Aspectos Relacionados Con La Seguridad Vial	Meta 11	Realizar 4 Campañas De Cultura Ciudadana Al Año, Con El Propósito De Reforzar Las Normas Establecidas En El Manual De Usuario Del Sistema De Transporte Público De Bogotá ¿ Sitp Y De Sensibilizar A Los Usuarios Actuales Y Potenciales Sobre Aspectos Relacionados Con La Seguridad Vial
4	Informar 5800000 Usuarios Actuales Y Potenciales Al Año, A Través De Diferentes Herramientas De Comunicación Virtual Definidas En La Estrategia 2.0.		
5	Realizar 500 Encuentros (Reuniones, Visitas Técnicas, Recorridos, Audiencias Públicas, Cabildos Públicos, Mesas De Trabajo, Entre Otros)Al Año, Con El Propósito De Fortalecer La Relación Con Las Comunidades Desde Lo Zonal.	Meta 13	Realizar 3500 Encuentro Encuentros (Reuniones, Visitas Técnicas, Recorridos, Audiencias Públicas, Cabildos Públicos, Mesas De Trabajo, Entre Otros), Al Año, Con El Propósito De Fortalecer La Relación Con Las Comunidades Desde Lo Zonal.
6	Desarrollar 48 Intervenciones Al Año, En Diferentes Territorios De Bogotá, Que Permitan La Socialización Y Divulgación De Los Componentes (Infraestructura, servicios, Comunicaciones Y Tecnología) Del Sitp A Través Del Material Provisto Para Tal Fin.		
7	Atender 100 % Requerimientos Mensuales De Los Ciudadanos, Allegados A Transmilenio S.A., A Través De Todos Los Canales De Comunicación, Dentro De Los Términos Legales		
8	Diseñar Y Producir 3200 Piezas De Comunicacion Al Año, Que Soporten Las Actividades De Capacitación E Información Al Usuario, Sobre El Sistema Integrado De Transporte Público ¿ Sitp		
9	Implementar 1 Plan De Medios Para Informar Los Diferentes Aspectos Relacionados Con El Sitp		

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No.	METAS	SEGÚN ACTUALIZACION NUMERO 28 DEL 6 DE NOVIEMBRE DEL 2014	
10	Capacitar 45000 Usuarios Actuales Y/O Potenciales Al Año, En El Uso Adecuado Del Sistema De Transporte Público De Bogotá ¿ Sitp Y Sobre Las Normas Básicas De Convivencia Al Desarrollar La Actividad De Desplazarse		
11	Realizar 4 Campañas De Cultura Ciudadana Al Año, Con El Propósito De Reforzar Las Normas Establecidas En El Manual De Usuario Del Sistema De Transporte Público De Bogotá ¿ Sitp Y De Sensibilizar A Los Usuarios Actuales Y Potenciales Sobre Aspectos Relacionados Con La Seguridad Vial.		
12	Adelantar 4 Campañas Al Año, Sobre Temas De Cultura Ciudadana Y/O Comportamientos Adecuados En El Sitp Por Parte De Los Usuario, A Través De La Estrategia 2.0 (Twitter, Páginas Web, Facebook Y Youtube.		
13	Realizar 3500 Encuentro Encuentros (Reuniones, Visitas Técnicas, Recorridos, Audiencias Públicas, Cabildos Públicos, Mesas De Trabajo, Entre Otros), Al Año, Con El Propósito De Fortalecer La Relación Con Las Comunidades Desde Lo Zonal.		

Fuente: Fichas EBI Proyecto de inversión 71 Comunicación y Capacitación SITP.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

2.3.1. Hallazgo administrativo, toda vez que la formulación de algunas metas establecidas para atender la problemática y objetivos establecidos en el Proyecto 71, corresponden más a actividades normales de la gestión institucional, que a metas que solucionarían la problemática y objetivos establecidos en el proyecto.

Verificada la información correspondiente a las metas formuladas para dar cumplimiento a los objetivos tendientes a solucionar la problemática o necesidad del Proyecto 71 “Comunicación y Capacitación SITP”, se evidenciaron inconsistencias en las formulaciones de las metas, que a juicio del grupo auditor, se consideran más como actividades propias de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, por lo que no pueden ser consideradas como metas, así:

- La meta No. 7 establecida en la ficha EBI del proyecto, como; “Atender 100% requerimientos mensuales de los ciudadanos, allegados a TRANSMILENIO S.A., a través de todos los canales de comunicación, dentro de los términos legales”; no corresponde a una correcta definición de meta, toda vez que y de conformidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con lo establecido en el Manual para la administración, y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos 2012, de la Secretaría Distrital de Planeación, en su numeral 2.2.5. Metas del proyecto, establece que “(...)Las metas deben establecerse en términos de resultado o productos, en este sentido, la gestión institucional que se adelante es el medio para llegar a la meta, no es la meta en sí, debido a que no es un bien o servicio”. Subrayado fuera de texto. Y para el caso, el trámite, la decisión y respuesta de todas las peticiones, quejas, reclamos y recursos que los peticionarios y el público en general formulen con ocasión de la prestación del servicio y el objeto social de la Entidad, es una actividad del ejercicio normal y se debe ejecutar conforme a los postulados constitucionales y legales. Se constituye así en una actividad del ejercicio normal.

- Se observan metas nuevas, cuyo objetivo no corresponde a nuevas actividades, sino al incremento respecto de la magnitud de metas existentes, y que cuentan también con recursos asignados para la vigencia 2015; como se observa en el cuadro anterior, en la Meta No. 2 y Meta No. 10; Meta 3 y 11; Meta 5 y Meta 13.

2.3.2. Recursos apropiados y ejecutados para la realización de actividades de capacitación y comunicación a los usuarios actuales y potenciales del Sistema Integrado de Transporte Público SITP. Proyecto 71.

Para este proyecto 71, a través de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, se adelantaron actividades con miras al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, con recursos asignados al proyecto de Inversión 071 “Capacitación y Comunicación SITP”. Transcurridos algo más de dos años de implementado el SITP, y al corte de la presente auditoría (30 de septiembre de 2014), se observan recursos apropiados por valor de \$49.666,70 millones, de los cuales en general reflejan una ejecución de \$35.437,10 millones, que representan el 71% de estos recursos.

CUADRO No. 13
RECURSOS APROPIADOS Y EJECUTADOS
PROYECTO DE INVERSIÓN "COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN SITP"
2012 – 2014 (Septiembre 30)

(Millones de Pesos)

RECURSOS	2012	%	2013	%	2014 (30 septiembre)	%	TOTAL RECURSOS	%
RECURSOS PROYECTADOS	22.779,00	100%	14.587,00	100%	12.300,70	100%	49.666,70	100%
RECURSOS EJECUTADOS	16.998,40	75%	14.323,20	98%	4.115,50	33%	35.437,10	0,71

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.-Ejecuciones presupuestales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Se observa que para la vigencia 2013, se presentó la mayor destinación de recursos de \$14.587 millones alcanzando al 31 de diciembre una ejecución del 98%. Respecto la vigencia 2014, se apropiaron recursos en menor cantidad que en la vigencia anterior, por \$ 12.300,7 millones; sin embargo, se resalta que faltando un trimestre para finalizar la vigencia, de este valor apenas se ha ejecutado el 33%, es decir \$4.115,5 millones; por lo tanto la entidad ha dejado de ejecutar recursos importantes que ascienden a \$8.185 millones, máxime cuando resta un trimestre para que finalice la actual vigencia, recursos con los que precisamente debió de manera oportuna adelantar actividades de comunicación y capacitación, para que los usuarios actuales y potenciales del SITP, cuenten con las herramientas en materia de formación e información necesarias y completas, sobre el funcionamiento, la manera correcta de uso, y los beneficios del mismo, aspectos relevantes que se requieren para este proceso de cambio cultural.

Respecto de la realización de metas y ejecución de recursos asignados para adelantar actividades de socialización a los usuarios del SITP, durante el periodo 2012 - septiembre 2014, se muestra en el cuadro siguiente:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 14
SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE METAS
PROYECTO 71 COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE
TRANSPORTE PÚBLICO FRENTE AL FLUJO FINANCIERO
DESDE EL INICIO E IMPLEMENTACIÓN DEL SITP 2012 - SEPTIEMBRE 2014**

(Millones de pesos)

	META	2012			2013			2014			
		PROYECTADO	REALIZADO	%	PROYECTADO	REALIZADO	%	PROYECTADO	REALIZADO	%	
1	Informar a 3.000.000 de usuarios actuales y/o potenciales, incluyendo agentes del sistema al año, sobre el uso adecuado del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, sus normas y novedades	Magnitud	3.000.000	7.161,500	238,7	3.000.000	5784540	192,8	3.000.000	4.578.753,00	152,63
		Recursos	\$ 8.762	\$ 3.021	34,48	\$ 13.992	\$ 13.906,00	99,39	\$ 11.521	\$ 3.931,00	34,12
2	Capacitar 30.000 usuarios actuales y/o potenciales al año, en el uso adecuado del Sistema de Transporte Público de Bogotá SITP y sobre las normas básicas de convivencia al desarrollar la actividad de desplazarse	Magnitud	30.000	55.777	185,9	30.000	127.651	425,5	30.000	74.215	247,38
		Recursos	0	0	0	\$ 368	\$ 368	100	\$ 0	\$ 0	#DIV/0!
3	Realizar 3 campañas de cultura ciudadana al año, con el propósito de reforzar las normas establecidas en el Manual de Usuario del Sistema de Transporte Público de Bogotá SITP y de sensibilizar a los usuarios actuales y potenciales sobre aspectos relacionados con la seguridad vial.	Magnitud	3	2	66,67	3	6	200	3	5	166,67
		Recursos	0	0	0	0	0	0	400	0	0,00
4	Informar 5.800 usuarios actuales y potenciales al año, a través de diferentes herramientas de comunicación virtual definidas en la estrategia 2.0.	Magnitud	2.900.000	4.828,096	166,5	5.800.000	8.793.490,00	151,6	5.800.000	4.994.951,00	86,12
		Recursos	0	0	0	\$ 77	\$ 77	100	\$ 218	\$ 62	28,44
5	Realizar 500 encuentros (reuniones, visitas técnicas, recorridos, audiencias públicas, cabildos públicos, mesas de trabajo, entre otros) al año, con el propósito de fortalecer la relación con las comunidades desde lo zonal.	Magnitud	250	360	144	500	5543	369,8	500	2855	571
		Recursos	\$ 185	\$ 146	78,78	\$ 150	\$ 124	82,75	\$ 162	\$ 123	75,93
TOTAL RECURSOS			\$ 8.947	\$ 3.167		\$ 14.587	\$ 14.475	99,23	\$ 12.301	\$ 4.116	33,46

Fuente: Informes de seguimiento realizados por la Oficina de Planeación de Transmilenio

Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

2.3.2.1. Hallazgo administrativo al evidenciar deficiencias en la planeación de metas y proyección de recursos, toda vez que algunas de las metas son subestimadas en su magnitud, al reflejar cumplimientos superiores al 100%, con menor ejecución de recursos, entre una vigencia y otra.

Visualizado el cuadro anterior, en la Meta No. 1 se estableció una magnitud de informar a 3.000.000 de usuarios anualmente, donde para el primer año la meta fue superada en 238,7%, con una ejecución de recursos de tan solo el 34,48%.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para el segundo año se supera la meta en 93%, con recursos ejecutados del 99,39%, mientras que para el tercer año (con corte 30 de septiembre de 2014), la meta alcanza una magnitud de 4.578.753 usuarios que representan el 152% de cumplimiento, con una ejecución de recursos que asciende tan solo al 34,12%; es decir, que los recursos financieros fueron sobreestimados en un 65,9%, faltando tan solo un trimestre para finalizar la vigencia 2014.

En la Meta No. 2 se determinó una magnitud de capacitar 30.000 usuarios, para cada año del proyecto, para el primer año (2012) la meta fue sobre ejecutada en el 85,9%, sin asignación de recurso alguno; no obstante para la vigencia 2013, se muestra una ejecución del 425,5% con recursos ejecutados en su totalidad de \$368 millones, y en la vigencia 2014 (septiembre 30), igual comportamiento, se presenta un cumplimiento del 247,38% al capacitar 74215 usuarios, sin ejecutar recurso alguno.

En la Meta No. 3, se estableció realizar 3 campañas de cultura ciudadana al año, la cual presenta un resultado atípico, como se muestra en el cuadro anterior, toda vez que la meta fue superada ampliamente a lo inicialmente proyectado, y sin la utilización de recurso alguno para su cumplimiento. No obstante en la vigencia 2014, se proyectaron \$400 millones que no han sido ejecutados, y sin embargo de 3 campañas han realizado 5. En consecuencia se evidencia una inadecuada planeación de metas y de recursos asignados a éstas.

Aunado a lo anterior, llama la atención que en la ficha EBI No. 28, se estableció adicionalmente como nueva meta la No. 11, para *“Realizar 4 Campañas de Cultura Ciudadana al año, con el propósito de reforzar las normas establecidas en el manual de usuario del Sistema de Transporte Público de Bogotá ¿sitp y de sensibilizar a los usuarios actuales y potenciales sobre aspectos relacionados con la seguridad vial”*; sin embargo, esta magnitud ya había sido superada ampliamente, según resultados de la meta No. 3 en las vigencias 2012, 2013 y septiembre 30 del 2014.

Con lo anterior se evidencia, falta de control y adecuado seguimiento al Proyecto de Inversión 071 *“Comunicación y Capacitación del SITP”*, al no observarse reformulación alguna de metas y recursos acordes con los resultados presentados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.2.2. Hallazgo administrativo al reiterar por este organismo de control que pese a la ejecución de recursos importantes de \$35.437 millones, desde el inicio del proyecto 71 “Comunicación y Capacitación del SITP”, en 2012 y a septiembre 30 de la vigencia 2014, Transmilenio S.A, no ha logrado solucionar de fondo la problemática identificada en el proyecto, soportado en que “La puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público, además de los esfuerzos técnicos y financieros, exige adelantar como parte fundamental de la misma, un proceso de comunicación, capacitación, sensibilización e información a los ciudadanos sobre un tema que afectará la manera en que los ciudadanos se transportan e implicará en este sentido, una nueva estructura de movilidad y un cambio en la cultura y comportamiento de los bogotanos; así mismo que: los esfuerzos deben concentrarse en socializar y enfatizar la forma correcta de utilizar el nuevo sistema, muy distinto al actual que se caracteriza por la falta de organización y comportamientos que podrían señalarse como malos hábitos de los usuarios del transporte público, adquiridos en gran parte por la desorganización, la falta de control y la desatención al cumplimiento de estándares de calidad del servicio”.

Los objetivos planteados no se han cumplido, ya que, como bien informa la entidad ha implementado acciones de socialización a los usuarios actuales y potenciales del nuevo Sistema de Transporte Público de Bogotá-SITP, así como mejorar el servicio e imagen del componente masivo del Sistema Transmilenio.

Adicionalmente, se ha deteriorado aún más la imagen de Transmilenio, soportado esto en:

- Los hechos recientes objeto de bloqueos y protestas de los usuarios por inconformidad en el servicio.
- Desconocimiento de parte de la ciudadanía acerca de la utilización del SITP.
- El incremento en la accidentalidad de buses tanto zonales como troncales.
- La inseguridad presentada en estaciones del sistema.
- El incremento significativo en las peticiones, Quejas y Reclamos interpuestos por los usuarios a través de los diferentes mecanismos con que cuentan los usuarios, las cuales para el periodo en estudio ascendieron a 187.664 requerimientos. Resultado que se detalla en el capítulo correspondiente en el presente informe.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.3. Contratación suscrita con cargo al proyecto 71 “Comunicación y Capacitación SITP.

Para adelantar el plan de acción establecido por Transmilenio S.A., a través de este rubro de inversión, la entidad celebró contratación de servicios personales y de difusión, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 15
CONTRATACION SUSCRITA POR TRANSMILENIO EN CUMPLIMIENTO DE ACTIVIDADES DE
COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN SITP
2012 – 2014 (Septiembre 30)

En Millones de \$

RUBRO	CODIGO RUBRO	SERVICIOS PERSONALES			TOTAL SERVICIOS PERSONALES	CONTRATACION DIFUSION Y CAPACITACION			TOTAL DIFUSION Y CAPACIT.	TOTAL RECURSOS EJECUTADOS 2012- SETP 30 2014
		2012	2013	30/09/2014		2012	2013	30/09/2014		
CAPACITACION SISTEMA TRANSMILENIO	3411302307266	278,3			278,3	13.553,30			13.553,3	13.831,60
COMUNICACIÓN Y CAPACITACION SITP	3411403240071	418,8	2262,4	803,7	3484,9	2.748,00	12.086,70	3.311,80	18.146,50	21.631,40
TOTAL		697,1	2262,4	803,7	3763,2	16.301,30	12.060,80	3.311,80	31.699,80	35.463,00

Fuente: Información Suministrada por Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Se observa que Transmilenio S.A., durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2012, al 30 de septiembre de 2014, suscribió contratación con cargo al proyecto de inversión referenciado, para la realización de actividades de difusión y capacitación al usuario del SITP, recursos que ascendieron a \$35.463 millones. De éstos \$3.763,2 millones corresponden a contratación de servicios personales como apoyo a la gestión de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario, y \$31.699,8 millones en contratación para adelantar difusión y capacitación a los usuarios actuales y potenciales del SITP.

Respecto a la contratación suscrita para el cumplimiento de metas durante la vigencia 2014 (enero - septiembre 30), se evidenció que se presentan 57 compromisos de contratos clasificados en contratos de prestación de servicios, Convenios interadministrativos, entre otros, dirigidos al cumplimiento de tres (3) metas de las cinco inscritas en la Ficha EBI del proyecto, así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 16
CONTRATACIÓN ENERO -SEPTIEMBRE 2014**

En millones de \$

TIPOLOGIA	CANTIDAD	VALOR	META		
			1	5	4
PRESTACIÓN SERVICIOS PERSONALES	51	803.70	43	5	3
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS y OTROS	6	3.311.78	6		
TOTAL	57	4.115.48	49	5	3

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

De las cifras anteriores se observa, un valor de contratación que alcanzó \$4.115,5 millones, de éstos \$3.311,8 millones corresponden a la celebración de seis (6) contratos, con entidades como la ETB, IDIPRON, Fundación Solidaridad por Colombia, AVANTEL y Recaudo Bogotá. El valor restante de \$803.7 millones corresponde a 51 contratos de prestación de servicios personales.

De otra parte se observa, que la mayor cuantía de esta contratación se orientó a la realización de la meta 1, es decir para: *“Informar a 3.000.000 de usuarios actuales y/o potenciales, incluyendo agentes del sistema al año, sobre el uso adecuado del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, sus normas y novedades operacionales.”*, con un total de 49 contratos.

Para el cumplimiento de la meta No. 4 relacionada con *“Informar 5.800.000 Usuarios Actuales Y Potenciales Al Año, A Través De Diferentes Herramientas De Comunicación Virtual Definidas En La Estrategia 2.0”*, se celebraron durante este periodo cinco (5) contratos de prestación de servicios personales por valor de \$74,7 millones, y para la realización de la meta No. 5, para *“Realizar 500 Encuentros (Reuniones, Visitas Técnicas, Recorridos, Audiencias Públicas, Cabildos Públicos, Mesas De Trabajo, Entre Otros)Al Año, Con El Propósito De Fortalecer La Relación Con Las Comunidades Desde Lo Zonal”*, se suscribieron tres (3) contratos de prestación de servicios personales por \$ 42,9 millones.

Dentro del cumplimiento de la meta 1, llama la atención la contratación adelantada por Transmilenio entre el 2012 y 2014, para **ubicar personal de Misión Bogotá**, valor que alcanza los \$14.872.49 millones, que frente al total de contratación suscrita para difusión y capacitación por valor de \$31.699, 8 millones, representa el 46,9%.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 17
CONTRATACIÓN CELEBRADA CON EL IPES E IDIPRON
2012 - SEPTIEMBRE 30 DE 2014.**

ENTIDAD	No. CONTRATO	VALOR INICIAL	ADICIONES	VALOR TOTAL	OBJETO	FECHA FINALIZACION CONTRATO
IPES	236-12	6.854,27	36,06	6.890,33	Aunar esfuerzos para que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A.- Transmilenio S.A. y el Instituto para la Economía Social IPES, puedan dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del Consejo de estado del año 2011 realcionada con la organización de usuarios en estaciones y portales del sistema, de conformidad con los lineamientos que establezca Transmilenio.	03-ago-14
IPES	26-13	8.018,22		8.018,22	Aunar esfuerzos, recursos técnicos, físicos y económicos entre TransMilenio s.a. y el IPES, para adelantar las acciones de socialización a los usuarios del Sistema De Transporte Público De Bogotá - SITP, a través de un grupo de guías ciudadanos del proyecto Misión Bogotá del IPES, quienes en el marco de la ejecución de este convenio se llaman socializadores.	17-dic-14
IDIPRON	223-14	3.096,71		3.096,71	“Aunar esfuerzos para que la empresa de transporte del tercer milenio s.a. -Transmilenio S.A.- y el Instituto Distrital Para La Protección De La Niñez Y La Juventud -IDIPRON- puedan dar cumplimiento a lo ordenado por el consejo de estado - sección primera en sentencia proferida el 11 de agosto de 2011 en las acciones populares acumuladas 25000231500020020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701, en lo relacionado con la organización de los usuarios en estaciones y portales del Sistema Transmilenio, de conformidad con los lineamientos que establezca Transmilenio S.A.”	24-sep-14
TOTAL		14.872,49		14.908,55		

Fuente: Información carpetas contratos suministrada por Transmilenio.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse irregularidades en la celebración del Convenio Interadministrativo No.223-14, suscrito con el IDIPRON y el Convenio Interadministrativo No.236-12, suscrito con el IPES, así como por el incumplimiento del plazo fijado en un fallo judicial.

Mediante sentencia de 11 de agosto de 2011, proferida por el Consejo de Estado dentro de Acción Popular se resolvió lo siguiente:

- “1. **ÓRDENESE** a TRANSMILENIO S.A. que dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, implemente e instale sensores y alarmas audibles de peso., en todos los buses alimentadores y articulados del sistema Transmilenio
2. **ORDENASE** a Transmilenio S.A., que durante el tiempo que sea necesario y, de manera obligatoria, mientras implementa e instala los sensores y alarmas audibles de peso, ubique personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón de las estaciones que interconectan las diferentes zonas del sistema,¹⁰⁸ de las troncales donde es posible hacer trasbordo a vehículos alimentadores ¹⁰⁹, de las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

estaciones en las que según el Informe Final de Asistencia Técnica para la Optimización Operacional de Transmilenio, realizado en diciembre de 2007 por el “Institute for Transportation & Development Policy”, y los artículos “Transmilenio ampliará cinco estaciones en primer semestre de 2011” Transmilenio de la calle 100” Y “proyectos buscaran mejorar la calidad del servicio en Transmilenio y hacerlo más ágil y seguro”, publicados respectivamente el 9 de noviembre de 2010, en la página web del periódico EL ESPECTADOR, y el 10 de septiembre y 22 de noviembre de 2008, en la página web del periódico EL TIEMPO, se reporta mayor afluencia de pasajeros 11^o; y en cada uno de los Portales 111; **para que eviten que se presente sobrecupo en los alimentadores y articulados de Transmilenio.** Lo anterior se hará todos los días de 6:00 am a 8:30 am y de 5:00 pm a 7:30 pm, en coordinación con la Policía Nacional.” Subrayado y negrilla fuera de texto.

En cumplimiento del numeral 2 antes citado, el 31 de agosto de 2012, TRANSMILENIO S.A. celebró con el IPES el Convenio N° 236-12 cuyo objeto “Aunar esfuerzos para que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A.-Transmilenio S.A.- y el Instituto Para LA Economía Social IPES,- **puedan dar cumplimiento** a lo ordenado por el consejo de estado - sección primera en sentencia proferida el **11 de agosto de 2011** en las acciones populares acumuladas 25000231500020020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701, en lo relacionado con la organización de los usuarios en estaciones y portales del Sistema Transmilenio, de conformidad con los lineamientos que establezca Transmilenio S.A.”. (Negrilla fuera de texto).

Teniendo en cuenta que no se había dado cumplimiento al numeral 1 del Fallo del Consejo de Estado, el 24 de septiembre del 2014, se suscribió un nuevo Convenio Interadministrativo No.223-14, entre TRANSMILENIO S.A. e IDIPRON, por valor de \$3.096,7 millones, cuyo objeto es dar cumplimiento al numeral 2 de la sentencia mencionada.

Considera este Ente de Control que el numeral 2 de la sentencia es muy claro, cuando determina que la ubicación del personal de la empresa y de Misión Bogotá, será única y exclusivamente “(...) **mientras se instala los sensores y alarmas audibles de peso (...)**”; es claro también que para cumplir con dicha obligación TRANSMILENIO S.A. contaba con un plazo de 12 meses, lo cual fue incumplido, ya que a la fecha han transcurrido más de tres (3) años sin que se evidencie la instalación de los sensores y alarmas de peso.

De otro lado, el Convenio N° 236-12 enuncia en su objeto “(...) **puedan dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del Consejo de estado del año 2011 relacionada con la organización de usuarios en estaciones y portales del sistema, de conformidad con los lineamientos que establezca Transmilenio.**”; sin embargo, en los informes de actividades vigencia 2013, del Instituto para la Economía Social IPES (folios 113 al 140) enuncian “(...)Las actividades que se prestaron para el mes de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*JUNIO fueron las asignadas por el proyecto a través de la coordinación del área, es de mencionar que varias de estas acciones las cuales son directrices de Transmilenio **no hacen parte de los puntos que señala el fallo consejo de estado**; apoyo a la labor en los portales 20 de julio y Dorado, apoyo a los puntos de Fundalectura, (Biblioestacion), apoyo en la entrega de material del SITP con 41 guías en intervención” . (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Esta misma situación se presenta en los meses siguientes, lo cual se puede evidenciar en los informes presentados por el IPES. De allí se concluye que en ejecución del Convenio N° 236-12, se desarrollan actividades no contempladas en el objeto contractual, cuyo fin era el de la organización de usuarios en estaciones y portales del sistema.

Una vez revisada la respuesta al Informe Preliminar radicada por TRANSMILENIO S.A. mediante oficio No. 2014EE24006 y No. 1-2014-26914 del 10 diciembre de 2014, la Contraloría de Bogotá acepta los argumentos expuestos por el sujeto de control respecto de los términos para la liquidación del convenio; sin embargo se ratifica el referido hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, respecto al incumplimiento de la orden proferida por el Consejo de Estado para la instalación de los sensores y alarmas de peso en el término perentorio allí señalado, así como por las irregularidades arriba mencionadas.

Los hechos descritos evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, así como lo establecido en la Ley 734 de 2002 su Artículo 34, numerales 1, 2 y el artículo 35 numeral 1, en lo referente al cumplimiento de decisiones judiciales.

2.3.4. Peticiones, quejas y reclamos interpuestos por parte de los usuarios del SITP.

Durante la vigencia 2014 (enero – septiembre) Transmilenio a través de los diferentes mecanismos de participación recepción 187.664 requerimientos, donde el 75% corresponde a solicitudes de información (información general, tarjeta tu llave, e información sobre el SITP), el 21% corresponde a quejas y reclamos y el 4% son sugerencias.

Las peticiones, quejas y reclamos, se reciben por 4 medios: Medio escrito, aplicativo SUGAR, aplicación SDQS e Información Línea 195.

Aplicación SUGAR:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el periodo evaluado se recibieron por la aplicación SUGAR, 4.865 quejas y 4.561 reclamos, relacionados principalmente con:

**CUADRO No. 18
RESUMEN QUEJAS SUGAR ENERO-SEPTIEMBRE 2014**

DETALLE	ENERO	SEPTIEMBRE	TOTAL	%
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	
Información y señalización (Comportamiento indebido personal orientación en vía (mision bogota, PAU, Orientadores SITP))	1	0	10	0,21
Alta velocidad	15	3	100	2,06
Aprisionamiento puertas	1	7	81	1,66
Aproximación deficiente	8	3	28	0,58
Comportamiento indebido del conductor	83	200	1524	31,33
Comportamiento indebido del personal torniquete o control alimentadores	3	0	9	0,18
Conducción peligrosa	42	28	435	8,94
Forma de conducir	0	38	86	1,77
Frenado brusco	8	0	59	1,21
Frecuencia de buses	0	664	1357	27,89
No parada programada	49	104	934	19,20
Semáforo en rojo	5	0	15	0,31
Comportamiento indebido del personal de Puntos de Personalización	4	8	85	1,75
Comportamiento indebido del personal de Taquilla	7	29	80	1,64
Comportamiento indebido del personal de Torniquete	2	2	13	0,27
Control de evasión	0	10	10	0,21
Disponibilidad de efectivo	0	1	3	0,06
Fraude	0	1	4	0,08
Taquillero manifiesta no tener cambio suficiente	0	0	1	0,02
Vueltas mal dadas	1	0	4	0,08
Comportamiento indebido personal de policia	0	0	3	0,06
Comportamiento indebido personal de vigilancia	1	0	2	0,04
Comportamiento indebido personal de control	4	4	22	0,45
TOTAL	234	1102	4865	100,00

Fuente: Información carpetas contratos suministrada por Transmilenio.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

El comportamiento de las quejas presenta incremento en el tiempo, en la medida que se usan los mecanismos de comunicación de las inconformidades; es así, como entre los meses de enero a junio, temáticas como las señaladas en el cuadro anterior, presentan un crecimiento ascendente, donde la de mayor presencia es la relacionada con el comportamiento indebido de los conductores

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual importancia y sobre lo cual se deben tomar medidas de control y seguimiento, están las relacionadas con la demora en la frecuencia de los buses en más de 40 minutos de espera y el incumplimiento de las paradas establecidas inicialmente.

**CUADRO No. 19
RESUMEN QUEJAS SUGAR ENERO-SEPTIEMBRE 2014**

DETALLE	ENERO	SEPTIEMBRE	INCREMENTO
	CANTIDAD	CANTIDAD	%
Comportamiento indebido del conductor	83	200	240,96
Frecuencia de buses	0	664	664,00
No parada programada	49	104	212,24
TOTAL	132	968	733,33

Fuente: Información carpetas contratos suministrada por Transmilenio.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

En relación con los Reclamos, se observó que:

**CUADRO No. 20
RECLAMOS SEGÚN EL APLICATIVO SUGAR ENERO-SEPTIEMBRE 2014**

DETALLE	ENERO	TOTAL A SEPT	%
	CANTIDAD	CANTIDAD	
Buses	36	625	13,70
Información y señalización	17	116	2,54
Infraestructura	18	243	5,33
Operación	17	215	4,71
Recaudo	409	2364	51,83
Red Recarga	24	246	5,39
Seguridad y Vigilancia	2	132	2,89
Sistema Transmilenio	35	620	13,59
TOTAL	558	4561	100,00

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 21
DETALLE RECLAMOS SEGÚN EL APLICATIVO SUGAR ENERO-SEPTIEMBRE 2014**

RECLAMO BUSES		
DETALLE	TOTAL	%
	CANTIDAD	
Accidente con buses SITP	34	5,44
Acciente con buses BRT	3	0,48
Accidentes en el sistema	20	3,20
Cambios en servicios rutas	55	8,80
Control paraderos zonales	15	2,40
Otras quejas servicios	320	51,20
Mantenimiento paraderos infraestructura	6	0,96
Página WEB desactualizada	8	1,28
Requerimiento con información insuficiente	160	25,6
Requerimientos ambientales buses	4	0,64
TOTAL	625	100

RECLAMO INFORMACIÓN Y SEÑALIZACIÓN		
DETALLE	TOTAL	%
	CANTIDAD	
Cultura ciudadana	20	17,24
Falta de información	8	6,90
Falta personal orientación en vía	1	0,86
Falta señalización	43	37,07
Organización usuarios	1	0,86
Otros-información	18	15,52
Otros señalización	13	11,21
Página WEB desactualizada	10	8,62
Sillas azules	2	1,72
TOTAL	116	100,00

RECLAMO INFRAESTRUCTURA		
DETALLE	TOTAL	%
	CANTIDAD	
Cambio paraderos SITP	71	29,22
Cobertura paraderos SITP	19	7,82
Daño paraderos SITP	21	8,64
Mantenimiento de vías y puentes	15	6,17
Reclamo paraderos	63	25,93
Mantenimiento portal estación o paradero o ascensores	37	15,23
Otros infraestructura	17	7,00
TOTAL	243	100,00

RECLAMO OPERACIÓN		
DETALLE	TOTAL	%
	CANTIDAD	
Accidente en medio de transporte	17	7,91
Cambio de ruta	63	29,30
Congestión paraderos	21	9,77
Mantenimiento bus	61	28,37
Reclamo de tarifas	1	0,47
Otros reclamos operación	50	23,26
Requerimientos ambientales operación	2	0,93
TOTAL	215	100,00

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

RECLAMO RECAUDO			RECLAMO SEGURIDAD Y VIGILANCIA		
DETALLE	TOTAL	%	DETALLE	TOTAL	%
	CANTIDAD			CANTIDAD	
Congestión entrada y salida estaciones	3	0,13	Seguridad en buses	66	50,00
No venta varias tarjetas	3	0,13	Seguridad en estaciones	31	23,48
Integración de tarjetas	11	0,47	Seguridad vendedores ambulantes	35	26,52
Otros reclamos recaudo	1279	54,10	TOTAL	132	100
Otros reclamos red de recarga	220	9,31			
Reclamo solicitud de tarjeta	6	0,25			
Tarjeta descargada	834	35,28			
Torniquete dañado	8	0,34			
TOTAL	2364	100,00			

RECLAMO SISTEMA TRANSMILENIO		
DETALLE	TOTAL	%
	CANTIDAD	
Accidente en el sistema	4	0,65
Accidente estaciones portales	7	1,13
Bus demorado	455	73,39
Bus lleno	9	1,45
Congestión estaciones	18	2,90
manifestación y orden publico	6	0,97
Cambios en servicios troncales paraderos	2	0,32
Cambios servicios troncales Ruta	7	1,13
Otros sistema TM y TM SA	19	3,06
Página WEB desactualizada	53	8,55
Requerimiento con información insuficiente	32	5,16
Requerimiento otras entidades	1	0,16
Requerimientos ambientales TM	4	0,65
Requerimientos ambientales Infraestructura	3	0,48
TOTAL	620	100,00

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

En primer lugar, los reclamos por recaudo son relacionados con la expedición oportuna de tarjetas, cobros de tarifa plena a tarjetas del Sisbén, entre otros, presentando un incremento en 9 meses de más del 51%. En segundo lugar los reclamos de los buses, por cambios en servicios de rutas, malos manejos por parte de los conductores, etc.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al observar de manera detallada los reclamos del aplicativo SUGAR, tal como se muestra en los cuadros anteriores, se observa que el mayor número de estas corresponde a: cultura ciudadana, falta de señalización, el cambio de paraderos del SITP sin información oportuna, la falta de mantenimiento de portales, estaciones o paraderos, los cambios de rutas, falta de mantenimiento de buses, falta de seguridad en los buses, la demora en los buses y la desactualización de la página WEB.

Aplicación SDQs:

A través del aplicativo SDQs se recibieron 32.209 requerimientos, de los cuales el 60% son reclamos relacionados directamente con el Sistema Integrado, demoras del sistema, falta de buses articulados, entre otros así:

**CUADRO
REQUERIMIENTOS SEGÚN EL APLICATIVO SDQs ENERO-SEPTIEMBRE 2014**

No.	CONCEPTO	CANTIDAD	%
1	Consulta	58	0,18
2	Denuncia por actos de corrupción	1	0,00
3	Denuncia por corrupción	5	0,02
4	Derecho de petición interés general	155	0,48
5	Derecho de petición interés particular	44	0,14
6	Felicitaciones	151	0,47
7	Manifestaciones	1	0,00
8	Petición interés general	41	0,13
9	Petición interés particular	37	0,11
10	Queja	9.081	28,19
11	Reclamo	19.239	59,73
12	Recurso de reconsideración	2	0,01
13	Solicitud de copia	23	0,07
14	Solicitud de información	577	1,79
15	Sugerencia	2.794	8,67
	TOTAL	32.209	100,00

Fuente: Información carpetas contratos suministrada por Transmilenio.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

El mayor número de quejas se presenta por el comportamiento indebido del conductor, frecuencia de los buses, no parada programada de los buses, etc.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Aunado a lo expuesto anteriormente, la Cámara de Comercio de Bogotá el día 26 de Noviembre de 2014, publicó los resultados de las encuestas que adelantaron a usuarios para evaluar la calidad del servicio del transporte público de Bogotá, que permitieron determinar los siguientes resultados:

- Entre los Aspectos negativos del servicio del SITP, están los relacionados con la frecuencia de vehículos en un 35,7% y la falta de buses en un 25,3%.
- Los encuestados manifiestan que los servicios a los cuales les gustaría acceder con la nueva tecnología, son las recargas en línea y en puntos baloto del saldo de la tarjeta; información sobre rutas, sus recorridos y sus frecuencias; e información en tiempo real sobre disponibilidad del servicio.

De otra parte, es pertinente observar que entre la vigencia 2013 y el periodo (enero-septiembre de 2014) las quejas recepcionadas han presentado un incremento del 138%, así:

**CUADRO No. 22
COMPORTAMIENTO QUEJAS Y RECLAMOS 2013-2014**

TIPOLOGIA	APLICATIVO SDQS			
	1ER SEMESTRE 2013	2DO SEMESTRE 2013	TOTAL 2013	ENERO-SEPT 2014
RECLAMOS	4.360	6.140	10.500	19.239
QUEJAS	4.976	5.119	10.095	9.081
TOTAL			20.595	28.320

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

2.3.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque TransMilenio incumple la normatividad existente, para dar respuesta a las peticiones, quejas y/o reclamos que interponen los ciudadanos, dentro de los términos establecidos.

Aplicación SDQs:

Al solicitar a la entidad los archivos magnéticos de los informes consolidados de las quejas, de la aplicación SDQs, se observan irregularidades de trámite de algunos PQRs:

**CUADRO No. 23
COMPORTAMIENTO PQRs POR SDQs ENERO- SEPTIEMBRE DE 2014**

TIPO PQRs	CANTIDAD	SIN TRAMITAR	SIN RESPUESTA
RECLAMOS	19.239	69	22
QUEJAS	9.081	30	2023
TOTAL	28.320	99	2045

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor-Sector Movilidad

Esta situación denota la falta de control y seguimiento e incumplimiento, al no emitir respuesta oportuna a las quejas y reclamos, dentro de los términos legales contraviniendo lo normado en el Artículo 14 de la ley 1437 de 2011 Código Contencioso Administrativo, el artículo 76 de la ley 1474 de 2011, el Decreto 2641 de 2012, así como el Procedimiento P-SC-001 Atención de peticiones, quejas, Reclamos y Sugerencias” V 0 del 10 de diciembre de 2013.

Adicional, se observa que la oficina de Control Interno en sus informes obligatorios del estado y manejo de los PQRs, determinó que: *“Los Sistemas de Información CORDIS y SDQS no permiten la generación de reportes estadísticos del comportamiento de las PQR’s recibidas y enviadas, **lo cual impide obtener información real del estado de las mismas**”.*

El informe de atención al ciudadano y gestión de PQRs del primer semestre de 2014, enuncia en el capítulo de Observaciones lo siguiente:

*“Se deben adoptar mecanismos de control que garanticen la entrega oportuna de las respuestas a las peticiones de los usuarios, pues en el desarrollo del informe se pudo observar **que el 36% de la muestra seleccionada (179 de 504) fueron atendidas por fuera de los términos establecidos legalmente**”.* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

2.3.5. Gestión reportada por Transmilenio S.A. en la realización de actividades para comunicar e informar al usuario del SITP.

Durante el periodo auditado se observa, que dentro de las actividades adelantadas por Transmilenio para comunicar e informar al usuario del SITP, se adelantaron las siguientes:

- Diseño y producción de piezas gráficas (Guía mi plan de viaje, plegables, y audiovisuales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Eventos en las comunidades donde se informa y atiende al ciudadano en sus consultas y requerimientos sobre el uso del Sistema.
- Talleres dictados en la Cámara de Comercio
- Biblioestaciones
- Demarcación de zonas especiales ya definidas para Transmilenio
- Publicaciones en medios masivos de comunicación Televisión, radio y Prensa (ADN, periódico Humanidad, El Tiempo, El Espectador, Mió, Publimetro)
- Murales informativos colocados en la ciudad.
- Página WEB, redes sociales, aplicativo MOVIT, entre otras

2.3.6. CONCLUSIONES

Evaluada la gestión adelantada por Transmilenio, entidad encargada de la implementación de las acciones de socialización a la ciudadanía sobre el nuevo Sistema de Transporte Público – SITP, esta auditoría concluye que se continúan evidenciando serias falencias en materia de información sobre el uso del servicio, adquisición del medio único de pago, localización de los paraderos y recorrido, programación y frecuencias de las rutas, información sobre rutas, sus recorridos y sus frecuencias; e información en tiempo real sobre disponibilidad del servicio, entre otras; que afectan de forma directa la solución de la problemática identificada, orientada a una efectiva socialización de las características y funcionamiento del nuevo sistema, así como su apropiación por parte de la ciudadanía.

Es así, que a través de los medios masivos de comunicación (prensa, radio y televisión) se observa de manera reiterada, como la ciudadanía reclama lo siguiente:

- La implementación de mapas en todos los paraderos que permitan identificar con claridad a los usuarios todas y cada una de las rutas y sus paraderos.
- Claridad en las paletas existentes de cada ruta, porque no son de fácil identificación por parte de los usuarios, toda vez que bautizaron paraderos con nombres diferentes a los del transporte público colectivo, y causa el no uso del mismo sistema.
- Se eliminaron rutas del transporte público colectivo y no fueron remplazadas con las de SITP.
- La no unificación del medio único de pago genera mayores costos para los usuarios¹⁰.

¹⁰ Noticia. PUNTOS DE VENTA DE TARJETAS Periódico El tiempo. 31 de octubre de 2014. **“La clave está en usar la tarjeta verde Tullave, que registra automáticamente la hora en que se sube cada usuario al bus y el momento en que cambia de servicio.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para este Ente de Control, causa extrañeza que en la respuesta dada al informe preliminar, en la página 105, último párrafo del numeral 2.3.3.1. enuncian: “De otra parte, nos permitimos precisar que a la fecha esta Subgerencia no ha suscrito contrato alguno con “RECAUDO BTA” “; (Subrayado fuera de texto), cuando en el informe preliminar no se mencionó nada al respecto.

2.4. EJECUCIÓN CONVENIO No. 255 DE 2013 SUSCRITO CON LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

2.4.1. Hallazgo administrativo por las deficiencias en el manejo de la información, ya que no se cumple con lo preceptuado en el Manual de Gestión Documental de TRANSMILENIO S.A, el cual establece condiciones para el manejo de las comunicaciones escritas y los procesos archivísticos, al recibir sin control documentación a la mano en Oficina Jurídica y la Oficina Asesora de Planeación.

En desarrollo de la Auditoria Especial correspondiente al PAD 2014 Ciclo III, que se adelantó en la Empresa de Transporte del Tercer Milenio, se revisó el convenio 255 de 2013, suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, encontrándose que este fue modificado con los adicionales uno (1) y dos (2) MODIFICACION PLAZO DE EJECUCIÓN.

Al ser revisadas las carpetas correspondientes al convenio en mención no se encontraron las pólizas únicas de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales, que respaldaran la cobertura por la ampliación del plazo para el adicional 2, modificación al plazo de ejecución.

Con fecha 27 de noviembre de 2014, se procedió a realizar Acta de visita fiscal a la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO S.A., con el fin de indagar sobre los siguientes aspectos:

Sin embargo, esto solamente funciona entre diferentes buses del SITP, o entre estos y los de TransMilenio, pero solo en las estaciones de la fase III (carrera décima y calle 26), o alguna de las 10 estaciones de las demás troncales habilitadas para ello.

El doble pasaje se cobra si usted usa la tarjeta roja o azul para subirse a buses del SITP y luego intenta entra a TransMilenio. También tiene nuevo cobro si se sube en las estaciones de troncales Autonorte, Caracas, calle 80, Suba, NQS, Américas, Tunal o Usme, donde no sirve la tarjeta verde, y luego intenta pasar a los buses del SITP (excepto buses alimentadores).

Con las rojas y azules que funcionan en cualquier estación y bus del SITP no es posible tener ese beneficio a la hora de hacer el trasbordo, por un lío jurídico entre las firmas privadas encargadas del recaudo que el Distrito no ha podido resolver, de manera que quienes se suben a TransMilenio en las fases I y II deberán pagar completo el pasaje de los buses azules”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. Sírvase presentar el original firmado del otro sí adicional 2 modificación plazo de ejecución del convenio 255 de 2013, suscrito con la Universidad Nacional de Colombia y adjuntar copia del mismo.
2. Sírvase presentar y entregar copia de la modificación de las garantías correspondientes a esta adición
3. Sírvase presentar y adjuntar copia del documento emitido por Transmilenio aprobando la ampliación de dichas pólizas.

Una vez analizada la información recibida por el Ente Gestor, se enfatiza en la respuesta dada a la solicitud número 3 del acta de visita fiscal por los funcionarios que atendieron la visita y quienes respondieron: *“Teniendo en cuenta que la garantía de seriedad en mención fue remitida por la Universidad Nacional de Colombia el día de 24 de noviembre de 2014 y entregado a la mano en la oficina Jurídica y la Oficina Asesora de Planeación sin radicación alguna. Por Manual de Contratación se tienen tres días para aprobarlo, el día 28 de noviembre de 2014 procederemos a efectuar esta gestión siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la minuta correspondiente.”* se evidencia que los funcionarios tanto de la Oficina Jurídica como de la Oficina Asesora de Planeación, no cumplieron con lo establecido en el MANUAL DE GESTION DOCUMENTAL de la entidad, en su numeral *“6.3.1. La recepción, registro y digitalización de las comunicaciones oficiales. En esta actividad es donde se efectúa la admisión de los documentos remitidos por las diferentes Dependencias, Organismos del distrito, de otras Entidades públicas o privadas y de la Ciudadanía en general.”* Y específicamente en el tercer párrafo que indica *“Las comunicaciones recibidas deben ser verificadas en la ventanilla de recepción, teniendo en cuenta que estén dirigidas a TRANSMILENIO S.A., y con el nombre, la firma y la dirección del remitente.”*

Igualmente no se cumple con lo establecido en el manual en mención en lo correspondiente al numeral **“6.3.3. Trámite de los documentos** *Los documentos producidos y recibidos por las Dependencias son objeto de trámites administrativos, en concordancia con la Normatividad vigente.”*

Al recibir documentación oficial sin radicación como lo establece el manual de gestión documental de TRANSMILENIO, se pierde el control y seguimiento permitiendo fisuras en el proceso contractual como es este caso, ya que no se pudo determinar fehacientemente la fecha real en que se recibieron las garantías.

Igualmente se afecta la implementación del Sistema de gestión documental, ya que la planeación, producción, gestión, tramite, organización, transferencia, disposición, preservación a largo plazo y valoración documental, no puede darse por no cumplirse con los controles y disposiciones de la Entidad.

2.5. DERECHO DE PETICIÓN 271-2014. IRREGULARIDADES EN PAGOS QUE EFECTUA TRANSMILENIO A RECAUDO BOGOTÁ. CONTRATO DE CONCESIÓN 001 DE 2011

2.5.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias en la estructura y planificación del Contrato de Concesión 001 de 2011, debido a que no se definió el concepto de Operación Regular, siendo este indispensable para la liquidación y pago de la remuneración a los Operadores, así como no se determinó las fechas de inicio y terminación de dicha operación.

Mediante oficio radicado # 1-2014-05916 del día 10 de marzo de 2014, se recibió del señor Carlos Alberto Lizarazo Pinzón queja con referencia N° 3-2013-29226 de fecha 2013-11-19, en el cual ratifica que se están cobrando y pagando ilegalmente la suma de un millón de dólares semanales al Concesionario Recaudo Bogotá dentro del Contrato de Concesión 001 de 2011.

Allí indica “1.1. *El contrato al que me refiero es el de la Concesión del recaudo, sistema de información y control SITP (Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá).*”

En el mismo y de acuerdo con los términos que precedió el contrato se pactó una fórmula de remuneración compuesta por varios factores. Uno de ellos es una remuneración fija semanal que de acuerdo con el contrato puede ser progresiva, empezándose a causar a partir del inicio de la operación regular (etapa operativa del contrato). Durante los ocho meses de operación regular, denominado “Factor de Implementación” (Fimpl). se debe calcular con la siguiente formula ...”

Adicionalmente en la petición presentada menciona que existe un posible detrimento patrimonial por los valores pagados al concesionario de recaudo del SITP quien a partir de marzo de 2013 “*viene recibiendo una remuneración fija semanal de aproximadamente mil ochocientos millones de pesos en promedio (\$1.800.000.000) por parte de Transmilenio S.A. sin el cumplimiento de las condiciones legales y contractuales establecidas por la licitación y el contrato concesión...*”

Afirma que el presunto detrimento patrimonial se refiere al factor de remuneración fija semanal, que en su criterio debía ser progresiva y se comenzaría a causar a partir del inicio de la operación regular.

Más adelante el quejoso hace una descripción de las etapas del contrato (pre-operativa, operativa y de reversión) concluyendo que para que le concesionario pudiese comenzar a operar regularmente debía cumplir todas las obligaciones señaladas en el contrato para la etapa pre operativa y que en este caso no ocurrió así por lo que se configuró un presunto detrimento patrimonial.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En desarrollo de la auditoría Especial, se procedió a requerir información a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. mediante las siguientes actuaciones:

- Con el Oficio 80107-12 de fecha noviembre 5 de 2014, se solicitó Pliego de Licitación Pública TMSA N° 003 de 2011, Otro si N° 4, Copia de las órdenes de pago realizadas a Recaudo Bogotá, documento donde se especifique el término “Operación Regular” y cronograma de ejecución del Contrato 001 de 2011.
- Con Oficio 80107-21 de fecha 21 noviembre de 2014, se solicitó copia de las liquidaciones para el pago de las remuneraciones a Recaudo Bogotá del 24 de junio al 21 de noviembre de 2014.
- Se realizó Visita Fiscal el día 19 de noviembre de 2014 a la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A, con el fin de indagar sobre los siguientes aspectos:

“Sírvasse informar y presentar los soportes respectivos en los cuales se determinó el significado de “operación regular” de acuerdo a lo estipulado en el Contrato de Concesión 001 de 2011”.

“Sírvasse presentar copia de los soportes en los cuales se dio cumplimiento a las quince obligaciones establecidas en la cláusula once (11) del Contrato de Concesión 001 de 2011 relacionadas a continuación, así como informar las fechas en las cuales se formalizó cada obligación”.

- Visita Fiscal de fecha 20 de noviembre de 2014, a la Dirección de TICS de TRANSMILENIO S.A., en donde se indago sobre los siguientes aspectos:

“Sírvasse informar y presentar los soportes respectivos en los cuales se determinó el significado de “operación regular” de acuerdo a lo estipulado en el Contrato de Concesión 001 de 2011”.

“Sírvasse presentar copia de los soportes en los cuales se dio cumplimiento a las quince obligaciones establecidas en la cláusula once (11) del Contrato de Concesión 001 de 2011 relacionadas a continuación, así como informar las fechas en las cuales se formalizó cada obligación”.

“Sírvasse informar cuales fueron las condiciones exigidas por el Ente Gestor a los operadores para iniciar la operación regular, así mismo informar en que parte del contrato se estableció dichas condiciones; igualmente suministrar copia de los soportes que evidencien el cumplimiento de las mismas”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Una vez analizada la información recibida por el Ente Gestor, se evidenció que la Entidad no definió el término Operación Regular en los Pliegos ni en el Contrato de Concesión y en el otro Si No. 5 solamente se menciona cuando se inicia la operación regular.

De igual forma se determinó que el término “Operación Regular” solo fue mencionado en el Contrato de Concesión 001 de 2011 en la cláusula 59 “*VALOR DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DEL CONCESIONARIO*”, numeral 59.1 RFS – *Remuneración Fija semanal del CONCESIONARIO del SIRCI*, sin definir con exactitud a que se refiere este concepto.

Al no tener definido el concepto de “Operación Regular”, no es posible realizar la liquidación del Factor de Implementación Fimp, el cual es indispensable para calcular y autorizar el pago de la remuneración fija semanal, contemplado en la cláusula 59 anteriormente mencionada.

Estas situaciones permitieron determinar que no se estructuró ni planificó en debida forma el Contrato de Concesión 001 de 2011, ni se evidenció de manera clara, expresa, exigible y escrita, características esenciales que deben tener los Contratos Estatales.

También se evidenció que no encuentra determinado en ningún documento aportado por el Ente Gestor, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que definía el inicio de la operación regular.

Por lo anterior la Entidad está incumpliendo lo estipulado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 *Código Único Disciplinario* y lo señalado en los artículos 23, 24, 25, 26 y 30 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta actuación de parte de la Administración puede llevar a Transmilenio S.A. a procesos jurídicos y a poner en riesgo los recursos públicos.

3. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	23		2.1.1.6.; 2.1.2.1.; 2.1.2.2.; 2.1.2.3.; 2.1.2.4. 2.1.2.5.; 2.1.2.7.; 2.1.2.8.; 2.1.2.9. 2.1.2.10.; 2.1.2.11.; 2.1.2.12.; 2.1.2.14. 2.1.2.15.; 2.1.2.17.; 2.2.1.; 2.3.1. 2.3.2.1.; 2.3.2.2.; 2.3.3.1.; 2.3.4.1.; 2.4.1. 2.5.1
2. DISCIPLINARIOS	18		2.1.1.6.; 2.1.2.2.; 2.1.2.3.; 2.1.2.4. 2.1.2.5.; 2.1.2.7.; 2.1.2.8.; 2.1.2.9. 2.1.2.10.; 2.1.2.11.; 2.1.2.12.; 2.1.2.14. 2.1.2.15.; 2.1.2.17.; 2.2.1.; 2.3.3.1. 2.3.4.1.; 2.5.1
3. PENALES	1		2.1.1.6.
4. FISCALES	1	67.520.442.850,00	2.1.1.6.
4. Contratación - Obra Pública			
Contratación		67.520.442.850,00	
Prestación de Servicio - Contratación			
Suministros			
Consultoría y otros			
Gestión Ambiental			
Estados Financieros			
TOTALES (1,2,3 y 4)			

NA: No aplica.