



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Nº INFORME: OCI-2024-035

PROCESO/SUBPROCESO/ACTIVIDAD: Proceso de Supervisión y Control de la Operación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

EQUIPO AUDITOR:

Nohra Lucia Forero Céspedes	Contratista (Auditor Líder)
Beimar Emilio Castelblanco	Contratista (Auditor Líder)
Oscar Pulgarín Lara	Profesional Universitario Grado 4
Richart Ruano Marroquín	Profesional Universitario Grado 4
Diana Elizabeth Patiño Sabogal	Contratista
John Edward Burgos Piñeros	Contratista
Laura Catalina Henao Corredor	Contratista
German Felipe Naranjo González	Contratista
Natalia López Salaz	Contratista
Daniel Andrés Gamba Hurtado	Contratista
Sergio Alberto Sanchez Nino	Contratista

LÍDER DEL PROCESO: Dirección y Control de la Operación

INFORME DISTRIBUIDO A: Gerente General e integrantes del Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno de TRANSMILENIO S. A. y a las áreas responsables del proceso

FECHA REUNIÓN DE APERTURA: 29 de mayo de 2024

FECHA REUNIÓN DE CIERRE: 23 de agosto de 2024



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

OBJETIVO(S):

- Evaluar la administración de los riesgos de gestión, corrupción, seguridad de la información y aquellos que apliquen al proceso de Supervisión y Control de la Operación del SITP de TRANSMILENIO S. A.
- Evaluar el diseño y la efectividad operativa de los controles internos del proceso auditado.
- Evaluar el cumplimiento de la normativa externa e interna, considerando las políticas y procedimientos aplicables al proceso

ALCANCE:

La auditoría se realizó para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2023 al 31 de mayo de 2024, con base en las actividades relevantes del proceso de Supervisión y Control de la Operación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, así como los riesgos y el plan anual de adquisiciones.

LIMITACIONES AL ALCANCE

DECLARACIÓN:

Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionadas por los auditores a cargo de la realización del trabajo.

Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se habría llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población

CRITERIOS:

La normativa externa o interna contra la cual se compara el estado actual del desarrollo del proceso evaluado.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

- Constitución política de Colombia.
- Ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública».
- Ley 1150 de 2007 «Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos».
- Decreto 1082 de 2015 «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional».
- Contratos suscritos por la dependencia responsable del proceso con su respectiva documentación como estudios previos, estudios técnicos, etc.; caracterización del proceso, manuales, procedimientos, protocolos, indicadores, mapas de riesgos y demás documentos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, de TRANSMILENIO S. A. vigentes.
- La demás normativa interna y/o externa asociada al proceso auditado.

ABREVIATURAS

BRT: Bus Rapid Transit

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública.

EIC: Evaluación Integral de la Calidad

EMIC: Evaluación Mensual Integral de la Calidad

ETIC: Evaluación Trimestral Integral de la Calidad

ITS: Intelligent Transportation Systems

MIPG: Modelo Integrado de Planeación y Gestión

OCI: Oficina de Control Interno

ODT: Operadora Distrital de Transportes



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

PAA: Plan Anual de Adquisiciones

RB: Recaudo Bogotá

SIRCI: Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario

SITP: Sistema Integrado de Transporte Público

TMSA: Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S. A.

TRANSMILENIO S.A.: Empresa de Transporte del Tercer Milenio

RIESGOS CUBIERTOS:

Durante esta auditoría, se identificaron los siguientes riesgos formulados por el proceso y la entidad:

Riesgos de gestión alto:

1. Posibilidad de ocurrencia de fenómenos que inciden negativamente en la seguridad y convivencia ciudadana en el componente troncal y zonal del Sistema Integrado de Transporte.
2. Posibilidad de ejecutar de manera inadecuada las acciones de prevención encaminadas a mitigar los eventos de accidentalidad de producidos en el sistema.
3. Afectación a la operación por actos vandálicos o situaciones de orden público generadas por terceros.
4. Posibilidad de que no se realice el seguimiento periódico a la ejecución de las obras de infraestructura nueva.
5. Afectación al seguimiento de la operación por ausencia de personal y errores en la liquidación de prestaciones de nómina.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Riesgos de gestión moderado:

1. Errores en la aplicación de los parámetros de programación de los servicios troncales del Sistema TransMilenio.
2. Vincular un conductor sin el cumplimiento de los requisitos estipulados en los procedimientos vigentes.
3. Vincular un vehículo sin el cumplimiento de las condiciones para operar, de acuerdo con los procedimientos vigentes.
4. Tomar decisiones erradas e inoportunas en las actividades de control y supervisión del sistema.
5. Errores en la aplicación de las fórmulas y procedimientos especificados para cada indicador de la EIC que miden los niveles de servicio.
6. Posibilidad de que no se ejecuten las actividades necesarias de mantenimiento a la infraestructura BRT
7. Posibilidad de que no se ejecuten las actividades necesarias de aseo en la infraestructura BRT.

Riesgos de corrupción:

1. Manipulación de la programación zonal.
2. Manipulación de la información relacionada con las conductas operacionales (componente zonal).
3. Manipulación del Reporte de kilómetros a remunerar en el componente zonal.
4. Favoritismo y/o favorecimiento en la vinculación de fuerza operativa (BRT).
5. Alteración de los pagos a las facturas de los contratos de fuerza operativa.
6. Alteración de indicadores de desempeño de las empresas operadoras troncales.
7. Manipulación de la información de los trabajos de mantenimiento ejecutados en la infraestructura del sistema.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

8. Alteración del estado de operatividad de las tarjetas de conducción en el sistema GestSAE.
9. Omisión de hallazgos en las inspecciones de seguridad operacional.
10. Autorización del ingreso a las estaciones sin validación del pasaje.

FORTALEZAS:

1. Se verificó que los controles definidos en los procedimientos P-DB-004 y P-DO-001 se están aplicando correctamente en la programación de las rutas zonales, alimentadoras, duales y troncales, ya que las actividades se están ejecutando conforme a lo estipulado en dichos procedimientos.
2. Se observó una mejora del ambiente de usuario con la nueva herramienta tecnológica FMS LG. Lo cual hace más fácil, rápido y confiable el cargue de información y parámetros estructurales de las programaciones de servicios no troncales - PSONT.
3. Se validaron exitosamente las acciones y controles descritos en el procedimiento para la remuneración de TransMicable, por lo que exhortamos a las dependencias involucradas a continuar colaborando estrechamente para asegurar el éxito en la supervisión y operación.
4. Durante el proceso de auditoría, el equipo auditor recibió colaboración y disposición por parte del personal de planta y contratistas de todas las direcciones del proceso de Supervisión y Control de la Operación del SITP. La actitud proactiva y la disponibilidad para brindar información contribuyeron significativamente al desarrollo de la auditoría y permitieron obtener pruebas claras y suficientes para la Oficina de Control Interno.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

ESTADO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENTE AL INICIO DE LA AUDITORIA:

El proceso de Supervisión y Control de la Operación del SITP, al 30 de junio de 2024, tiene registradas ocho acciones vigentes de las cuales dos fueron calificadas como inefectivas y corresponden a la Dirección Técnica de Seguridad y seis se encuentran pendientes de medir su efectividad

Las anteriores acciones surgen como resultado de las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno durante el año 2022 y 2023. Estas auditorías se detallan en los informes OCI-2022-037, OCI-2022-060 y OCI-2023-048.

En relación con el plan de mejoramiento derivado de las auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá, se encuentran vigentes ocho acciones asociadas a las áreas del proceso de Supervisión y Control de la Operación.

RESUMEN EJECUTIVO DE LA AUDITORÍA:

A continuación, se relaciona un resumen de los hallazgos/ no conformidades (incumplimiento a requisitos) y observaciones (mejores prácticas) de la auditoría realizada:

HALLAZGOS:

Hallazgo/No Conformidad	Nivel de Severidad	Probabilidad	Impacto
Ausencia de control y procedimiento respecto del manejo de las biciestaciones y de bicicletas en estado de abandono.	Alto	Media (60%)	Mayor (80%)
Debilidad en la estructuración del alcance de las actividades en la etapa de	Bajo	Bajo (40%)	Leve (20%)



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Hallazgo/No Conformidad	Nivel de Severidad	Probabilidad	Impacto
planeación referente al cambio de vidrio a celosía entre el contrato No. CTO2818-23 «mantenimiento de la infraestructura de TransMilenio» y los contratos No. CTO2795-23 y CTO2811-23 «adecuación de la infraestructura de TransMilenio».			
Debilidad en la supervisión del CTO1289-21 y CTO1286-21 por el registro de inconsistencias y falta de seguimiento de la información reportada en los tickets de mantenimiento, que afectan lo establecido en el plan de mantenimiento aprobado para la fase II del contrato.	Moderado	Media (60%)	Leve (20%)
Debilidad en la justificación de las modificaciones (adiciones y prórrogas) y presunta debilidad en el principio de planeación de los contratos No. CTO1551-23 «fuerza operativa», CTO1406-22 «mantenimiento de infraestructura del sistema» y CTO2742-23 «aseo y cafetería en el sistema»	Moderado	Media (60%)	Menor (40%)



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

OBSERVACIONES:

En el marco de la auditoría realizada, se han identificado diversas observaciones que requieren atención y acción por parte de las áreas correspondientes. En primer lugar, se sugiere estructurar el proceso de selección del servicio de vigilancia y seguridad privada, mediante licitación pública en lugar de selección abreviada en bolsa de productos como actualmente se contrató.

Asimismo, se recomienda revisar las directrices para asegurar la disponibilidad de personal en los centros de control, de igual forma, es necesario la actualización del procedimiento de programación de servicios troncales y alimentadores.

Se enfatiza la importancia de fortalecer las acciones de regulación en el componente zonal y establecer puntos de control en la supervisión del contrato de interventoría. Además, se sugiere explorar la viabilidad de desarrollar un sistema propio en TMSA para optimizar la gestión de información crítica. En cuanto al Índice de Seguridad Vial, se aconseja mantener la integridad de las fórmulas específicas para garantizar la fiabilidad de los datos.

Por último, se plantea la necesidad de revisar el pacto de cumplimiento relacionado con el proyecto TransMicable., a fin de que los contratos que se suscriban sean los estrictamente necesarios, dado que la empresa ya tiene un conocimiento acerca de la estructuración y puesta en marcha de este.

DESARROLLO DE LA AUDITORÍA:

Durante la auditoría realizada al proceso de Supervisión y Control de la Operación, teniendo en cuenta el objetivo y alcance se desarrollaron los siguientes pasos:

- a) **Entendimiento del proceso:** Se realizaron consultas basadas en la documentación existente del proceso (Manuales, guías, procedimientos, instructivos, mapas de

riesgos), así como la búsqueda de distintos controles que apliquen las áreas para la gestión de riesgos.

- b) **Revisión de la normatividad vigente aplicable:** Se verificó la normativa aplicable, para constatar su cumplimiento.
- c) **Identificación de riesgos y controles:** Fueron identificados los riesgos claves que pudieran afectar el proceso, así como la existencia de controles claves que mitiguen su materialización. Se realizó la evaluación del diseño y ejecución de los controles, inclusive para los riesgos que se encuentran registrados en los mapas de riesgos y formalizados para el proceso evaluado.
- d) **Elaboración y ejecución del plan de trabajo:** Con base en el entendimiento adquirido del proceso, el cual, durante su desarrollo, permitió determinar la existencia, funcionalidad y aplicación de controles y requisitos identificados.
- e) **Identificación de hallazgos/no conformidades y observaciones:** Como resultado de comparación entre el criterio (el estado correcto del requisito) y la condición (es decir es estado actual), durante el ejercicio auditor se encontraron diferencias entre ambos, lo cual se convirtió en insumo para la elaboración del informe.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA REALIZADAS:

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

Programación de servicios BRT

La prueba inició identificando los controles internos de los procedimientos que contiene las actividades de la programación de los componente troncal, dual y alimentación, posterior a su estudio y lectura, se identificaron aquellas actividades que generan registros y puntos de control documentados.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Se elaboró la lista de chequeo con los registros y puntos de control para ser tenidos como insumo en la prueba de recorrido la cual se aplicó y se diligenció a medida que se avanzaba en ella, es importante mencionar que la sesión de prueba de recorrido fue grabada y hace parte integral de los papeles de trabajo.

A partir de la prueba de recorrido se seleccionaron ocho ítems que se presentan a continuación y que hacen referencia a registros y controles ejecutados:

1. Modificaciones estructurales.
2. Programas de Servicios Operacionales No Troncal - PSONT y Programas de Servicios Operaciones Troncales – PSO con las debidas aprobaciones.
2. Registros de importación al aplicativo (GoalBus).
3. Mejores soluciones del PSONT y PSO.
4. Registros de los nuevos parámetros operacionales suministrados por la Subgerencia Técnica y de Servicios o por las Direcciones Operativas.
5. Certificaciones del (GoalBus) frente al PSONT y PSO finales.
6. Registros del cargue de la programación y nombramiento de conductores.
7. Indicadores Demanda, IPK, Tiempos de recorrido, IPB, Ocupación, Kilometraje comercial y en vacío.

En este ejercicio de validación no se encontraron desviaciones por parte de los ejecutores del procedimiento, de acuerdo con la información suministrada conforme al requerimiento.

Así mismo, se seleccionó una muestra entre los diferentes concesionarios de 31 registros de los Programas de Servicios Operacionales No Troncales (PSONT) y de 21 para los Programas de Servicios Operaciones Troncal y Dual (PSO). Para esto se identificó el número de vehículos y el kilometraje programado para cada PSONT y PSO. Posteriormente, se solicitó el número de vehículos y el total de kilómetros ejecutados



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

durante la operación para realizar el cruce respectivo, con el fin de identificar las diferencias presentadas en relación con la programación.

En este sentido, se identificaron cuatro diferencias en kilómetros entre lo programado y lo ejecutado. Se solicitó aclaración a las áreas correspondientes, y tras validar las respuestas, se verificó a través de registros que no hubo desviaciones en la programación del componente de alimentación. De lo anterior se establece la fortaleza No. **1** y la observación No. **3**.

1. Seguimiento a la ejecución contractual.

Para esta prueba, el equipo auditor seleccionó una muestra de contratos y adiciones celebrados con personas jurídicas (resultantes de procesos de selección) que estuvieran asociados al proceso de Supervisión y Control de la Operación. La muestra excluyó aquellos que hubieran sido auditados previamente por la Contraloría de Bogotá o en auditorías internas, y se enfocó en contratos cuya ejecución se realizara dentro del periodo de la auditoría y que superaran los \$1.000.000.000.

Se tomó una muestra de 15 contratos para verificar la justificación de las adiciones presentadas y aspectos relevantes de cada contrato. En caso de las adiciones, se validó el cumplimiento del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y que la justificación de éstas fuere por hechos no previstos ni previsibles en la etapa de planeación, es decir, en la estructuración de los estudios y documentos previos. Además, se solicitó a los supervisores que informaran si se materializaron riesgos en la ejecución del contrato.

Respecto al seguimiento de la ejecución contractual, se seleccionaron las obligaciones de mayor impacto y directamente relacionadas con el objeto del contrato, y se contrastaron con la información remitida por las áreas (soportes de ejecución).

Para los contratos de prestación de servicios, se tomó una muestra de los contratos de persona natural asociados al proceso SYCO para el periodo de alcance de auditoría, así



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

mismo, se solicitaron los soportes que dieran cumplimiento de las obligaciones contractuales y se compararon.

De los resultados de esta prueba se presentan los hallazgos 2, 3 y 4 y las recomendaciones 1 y 2.

2. Seguimiento a Informes de Posibles Incumplimientos.

Para esta prueba se tomó una muestra de 37 Informes de Posible Incumplimientos (IPI), reportados por las áreas involucradas en el proceso de Supervisión y Control de la Operación y que se encontraran en el periodo de auditoría. En esta revisión, se evidenció que los informes se presentan a través de la herramienta T-DOC. También se identificó que, de la muestra, el 51% está en estado «PENDIENTE» y que el 27% de los IPIs corresponde al contrato de concesión CTO762-19.

Es importante resaltar que, en algunos casos reportados, las áreas técnicas indicaron que el proceso para realizar el trámite de posible incumplimiento es desconocido o genera dudas.

De acuerdo con lo evidenciado, los resultados de esta prueba se trasladan a la auditoría del proceso de Gestión Jurídica para verificar las acciones y actividades desarrolladas por la Subgerencia Jurídica.

3. Seguimiento a la vinculación y desvinculación de flota

Esta prueba se inició solicitando la relación de los vehículos vinculados en cada dirección técnica, en este sentido se recibieron dos bases de datos:

- Una remitida por la Dirección Técnica de Buses, en la cual se relacionan 288.744 registros que corresponden a 10.752 vehículos, donde cerca del 1% ha sido desvinculado entre una y cinco veces. Entre los motivos más representativos de las desvinculaciones se encuentran: el inicio de préstamo, por la dispuesto en la



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Resolución 548 de 2016, por solicitud del concesionario, por la terminación de la concesión y por el vencimiento de la vida útil.

Es de resaltar que durante el periodo auditado la Dirección Técnica de Buses no realizó ninguna actividad de vinculación de flota.

- La segunda base corresponde a la remitida por la Dirección Técnica de BRT, en la cual se reportaron 84.850 registros correspondientes a 3.394 vehículos, de los cuales solamente 63 se vincularon dentro del periodo de auditoría.

Así las cosas, durante la revisión de los requisitos que dieron habilitación y vinculación a los vehículos seleccionados en la muestra se validaron los 263 ítems por cada uno de los vehículos. Este trabajo se validó también durante la prueba de recorrido, donde se evidenció el correcto cargue de la información en el SAE, verificando a satisfacción la ejecución de la actividad.

De acuerdo con lo anterior no se presentan observaciones a estas actividades.

4. Programación de servicios zonales

En el marco de la ejecución de esta prueba, se realizó una evaluación con el objetivo de verificar el control y la eficiencia en la programación de los servicios de operación no troncal del SITP. Centrándose en analizar la efectividad de los controles internos implementados en el proceso.

Se seleccionó una muestra aleatoria de 75 rutas activas por mes, considerando el tipo de día (hábil, sábado, domingo y festivo). Se analizaron 45 datos de rutas por mes, distribuidos en 15 datos por cada tipo de día, para un total de 225 datos analizados.

Se realizó un análisis de las bases de datos de los indicadores operacionales mensuales por ruta (IPK) para observar su comportamiento según el tipo de día, considerando las condiciones particulares de cada sector y ruta durante los cinco meses seleccionados.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Adicionalmente, se revisó el consolidado de modificaciones de rutas de Kilómetros Eficientes, abarcando rutas nuevas, suspendidas y aquellas con diferentes tipos de ajustes. Se validaron los registros de las solicitudes de modificación presentadas a la mesa de Kilómetros Eficientes, comparándolos con las Programaciones PSONT proporcionadas para las rutas modificadas durante el periodo de la auditoría.

Posterior a ello, se constató que la programación de servicios de operación no troncal (PSONT) contara con la evidencia de su aprobación y puesta en operación. Como resultado de la prueba, se estableció la fortaleza No. 1. Determinando que la Dirección Técnica de Buses cuenta con buenas prácticas de ejecución y verificación de las diferentes actividades relacionadas con la programación de servicios zonales no troncales.

5. Seguimiento al conocimiento de los técnicos de control en las acciones de regulación

Para el desarrollo de esta prueba, el equipo auditor procedió a verificar las acciones relevantes durante el proceso de regulación contenidas en el Manual M-DB-006 Manual de Regulación y Control para el Componente Zonal V0.

Posterior a ello, el equipo auditor diseñó un instrumento de medición de conocimiento mediante un Forms de Microsoft el cual se compartió a través de un enlace y un código QR (Quick Response), el cual consta de 10 preguntas de selección múltiple con única respuesta.

Durante la aplicación del instrumento el equipo auditor contó con el apoyo del centro de control de la Dirección Técnica de Buses, y en conjunto con el supervisor del contrato de fuerza operativa y el contratista, el primero de julio de 2024 se capturaron los resultados. Es importante mencionar que, la prueba de conocimiento se realizó específicamente a 73 técnicos de control que hacen parte del contrato de fuerza operativa zonal. Durante el ejercicio, se logró determinar:

- Los técnicos de control creen tener un conocimiento medio y alto de las acciones de regulación.
- El 96% de los técnicos conoce los factores que deben considerarse al aplicar acciones de regulación.
- El 96% de los técnicos sabe cuándo se considera un incumplimiento a las labores contenidas en el Manual de Operaciones del SITP.
- Tres de cada diez técnicos no tienen la certeza de quien debe autorizar las acciones de regulación que afecten el kilometraje remunerado y las frecuencias de operación de los servicios.
- Seis de cada diez técnicos saben que el concesionario debe eliminar inmediatamente el servicio y el Ente Gestor elimina el kilometraje no realizado, si no se realiza un servicio debido a falta de móvil u operador.
- El 40% de los técnicos no tienen claro cuál es el objetivo principal de la acción de desfase instantáneo, de igual forma no tienen la certeza cuando modificar Tiempo de Recorrido.
- Solamente el 9% de los 36 técnicos que contestaron tienen claro el orden de priorización de las acciones de regulación.

Así mismo en comparación con los resultados de la prueba aplicada por la Dirección Técnica de Buses, se logró evidenciar que el 66% contestó correctamente las pruebas de conocimiento y las situaciones planteadas, lo que está acorde con el 70% de las respuestas correctas de la prueba de conocimiento realizada por la OCI. Por lo anterior se desprende la observación No 5.

6. Seguimiento al cálculo de la Evaluación Integral de la Calidad - EIC

Para la ejecución de esta prueba, se procedió al entendimiento de los indicadores que hacen parte integral de la evaluación EMIC y ETIC, teniendo como referencia lo establecido en los procedimientos P-DO-015 Procedimiento para el TRAMITE de la EIC



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Troncal V.0 y el P-DB-024 Procedimiento para el Trámite de la EIC Zonal V.1, así como los manuales de servicio de cada componente.

El periodo seleccionado como objeto de revisión fue el segundo semestre del 2023, lo anterior obedece a que los resultados del cálculo de la EIC ya eran definitivos para dicha vigencia en el entendido que contaban con el debido proceso finalizado.

Se realizó la revisión, validación y análisis de la información contenida en las matrices de cálculo de indicadores, que las direcciones completan basándose en los incidentes reportados. Estos anexos corresponden a los soportes documentales donde se evidencian los hechos y datos específicos. De acuerdo con la muestra seleccionada, se revisaron un total de 660 casos, discriminados de la siguiente manera:

- **Dirección Técnica de Buses:**

- ✓ Fase III (Alimentadores / Urbano, complementario y especial) = **270 Anexos**
- ✓ Fase V (Unidades Funcionales) = **174 Anexos**

- **Dirección Técnica de BRT:**

- ✓ Fase I y II SG = **144 Anexos**
- ✓ Fase (Unidades Funcionales) = **72 Anexos**

Resultado de la revisión y análisis de información, se obtuvieron 16 observaciones preliminares para la Dirección Técnica de Buses Fase III y 24 observaciones preliminares sobre las Unidades Funcionales Fase V. Por su parte, la Dirección Técnica de BRT en el proceso de revisión y validación de la información, no obtuvo observaciones. Se procedió de este modo a comunicar los resultados preliminares y se concluyó con el análisis de las respuestas suministradas para determinar de este modo la configuración o no, de posibles hallazgos.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Una vez se recibe respuesta a las observaciones preliminares referidas con anterioridad, se realizó el recálculo de los indicadores, con soporte en los hechos y datos de los anexos definitivos, con el fin de evidenciar las posibles variaciones en los resultados finales de la Evaluación Mensual Integral de la Calidad (EMIC) y la Evaluación Trimestral Integral de la Calidad (ETIC) de los concesionarios que presentaron desviaciones.

Por lo anterior, de la presente prueba se deriva la recomendación 8.

7. Seguimiento a la remuneración de TransMicable

Para llevar a cabo esta prueba, el equipo auditor revisó las acciones más relevantes dentro del proceso de remuneración, solicitando la información correspondiente a cada actividad. De la documentación aportada, se destacan los siguientes documentos que presentan las actividades, interrupciones de la operación y reportes de indicadores, correspondientes a acciones atribuibles o no al concesionario:

- Siete actas de retribución y los anexos, desde junio a diciembre de 2023, para el contrato 291-18.
- Seis actas de diciembre a mayo de 2024 para el contrato 2671-23.
- 13 actas y listados de asistencia de las mesas técnicas integrales, para los contratos 291-18 y 2671-23.

En el registro del aplicativo CCO se evidencian las situaciones ocurridas durante la operación, donde se relacionaron 138 indicadores entre junio y diciembre de 2023 para el contrato 291-18, y 64 indicadores entre enero y mayo de 2024 para el contrato 2671-23. Estos fueron verificados en cuanto a sus fechas de cierre, nivel de importancia y categoría, validando así su impacto en la remuneración durante el periodo auditado.

Una vez validado el 100% de las actividades realizadas para la correcta ejecución del procedimiento de remuneración de TransMicable, se corroboró la fortaleza que se tiene en gran parte sobre la gestión en el cierre de indicadores, así como el control sobresaliente



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

al consolidar las fuentes de información para la remuneración. Por lo anterior y después de una revisión desde la OCI, se presenta la recomendación No. 7 y la fortaleza No. 3

8. Seguimiento al mantenimiento del TransMicable

Esta prueba comenzó con la selección de una muestra de 98 actividades, extraídas de las 745 programadas para el mantenimiento de los elementos electromecánicos durante el primer semestre de 2024. Dichas actividades fueron reportadas en el cronograma remitido por la Dirección Técnica de BRT a través de correo electrónico el 14 de junio de 2024.

La muestra fue revisada utilizando la información registrada en SECOP II por la Dirección de BRT, responsable de supervisar el componente electromecánico del TransMicable. Durante esta revisión, se identificó que, aunque las actividades programadas estaban registradas, no se encontraron los soportes necesarios que confirmaran la ejecución efectiva de las mismas, tales como listas de verificación, registros fotográficos u otros documentos probatorios.

Sin embargo, en un correo electrónico posterior, enviado el día 18 de junio de 2024, se recibieron las órdenes de trabajo correspondientes a cada una de las actividades seleccionadas en la muestra. Estas órdenes de trabajo incluían la firma de satisfacción del responsable que ejecutó la actividad, del supervisor, y de quien recibió y validó la calidad del trabajo realizado.

De acuerdo con lo anterior no se presentan observaciones a estas actividades.

9. Seguimiento al mantenimiento del Sistema

La ejecución de esta prueba se dividió en tres partes: mantenimiento de paraderos, mantenimiento de puertas y mantenimiento de infraestructura.

En la revisión del mantenimiento de paraderos, se realizaron visitas entre el 15 y el 26 de julio de 2024 a las localidades de San Cristóbal, Fontibón, Teusaquillo, Chapinero, Puente



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Aranda, Tunjuelito, Rafael Uribe, Usaquén y Ciudad Bolívar, evaluando el estado físico de 114 paraderos, sin presentar observaciones.

Durante la revisión del mantenimiento de las puertas electromagnéticas, se realizó una inspección física del 100% de las estaciones que cuentan con dicha tecnología. Se constató que todas las puertas funcionaban correctamente y no se identificaron observaciones durante la visita.

Sin embargo, es importante señalar que la supervisión y cumplimiento de estos mantenimientos está a cargo del interventor bajo el contrato CTO 1289-21. La Dirección Técnica de Infraestructura explicó, mediante correo electrónico remitido el 12 de agosto 2024, que «la emisión y cierre de los tickets están a cargo de la mesa de ayuda del contratista y son revisados por la interventoría, como lo establece el contrato».

No obstante, al revisar los informes de supervisión 20, 21, 22, 23, 24 y 25 se observó que, aunque se cuenta con el listado de los tickets atendidos durante el período evaluado, no existen soportes de aprobación por parte del interventor, ya que estos son cerrados por el contratista en el aplicativo. En relación con lo anterior, se presenta la observación 6.

Finalmente, en el seguimiento al mantenimiento de las estaciones, se verificó el estado físico de 46 de ellas. Se evidenció que en la estación de Santa Lucía no estaban instalados los vidrios de la BCA para discapacitados. En una nueva inspección realizada el 12 de agosto, se constató que la puerta seguía sin estar instalada.

Por último, en el seguimiento al mantenimiento de las estaciones, se verificó el estado físico de 46 de estas. De las cuales se evidenció que en la estación de Santa Lucía no estaban instalados los vidrios de la BCA para discapacitados, y en una posterior inspección realizada el 12 de agosto, se constató que la puerta aún no estaba instalada.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó a la Dirección de TIC los tickets asociados a esta estación, encontrando que el reporte de la falta de la puerta se realizó el 30 de abril de 2024. Esto evidencia una debilidad en las facultades y deberes del interventor y/o supervisor, según lo establecido en el manual de supervisión e interventoría M-DA-015, literal 5: «(...) Los interventores y supervisores pueden solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre la ejecución contractual y deben mantener informada a TRANSMILENIO S.A. de cualquier hecho que pueda constituir actos de corrupción o poner en riesgo el cumplimiento del contrato».

De acuerdo con lo anterior se remitirá el hallazgo a la DTIC presentando esta debilidad.

10. Seguimiento a la administración de las Biciestaciones

Para esta prueba, se verificaron las biciestaciones ubicadas en las estaciones Portal de la 80, Portal Aeropuerto El Dorado, y Av. Rojas, realizando una verificación del cumplimiento de los criterios definidos en el protocolo T-DI-001 (Condiciones de uso de los cicloparquederos del sistema de TransMilenio - Biciestaciones) donde se identificó que:

1. Se cuenta con personal de vigilancia para el control del ingreso de los usuarios a las biciestaciones, así como cámaras de vigilancia.
2. Se dispone de un dispositivo móvil para el registro de las bicicletas que utilizan las biciestaciones.
3. Las biciestaciones están ubicadas en espacios visibles para los usuarios y se encuentran en buenas condiciones.
4. Se cuenta con una política de tratamientos de datos.

No obstante, al comparar el inventario de 2023 con el de 2024, se evidenció debilidad en el seguimiento del ingreso y retiro de bicicletas, por lo que se presenta el hallazgo 1.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

11. Seguimiento a la medición del indicador de seguridad vial

Esta prueba se realizó con el fin de revisar las acciones que se adelantan desde TRANSMILENIO S.A. en conjunto con los concesionarios para mitigar los accidentes viales que se presentan en vía, observando que la Dirección Técnica de Seguridad realiza constantemente acciones para reducirlos.

12. Seguimiento a la programación de turnos en los centros de control

Para esta prueba se tomó la programación de los turnos de los centros de control de la Dirección Técnica de Buses y de BRT, de los meses de julio a diciembre de 2023 y de enero a mayo de 2024 y para cada uno de los técnicos de control se revisó lo siguiente:

- Ningún funcionario que haya realizado un turno de cierre deberá efectuar la apertura al día siguiente.
- Se debe tener en cuenta la rotación del descanso para el personal operativo.
- De acuerdo con los lineamientos de la Dirección Corporativa, no se permitirá acumular más de tres (3) compensatorios por necesidad de la operación, salvo autorización expresa del jefe inmediato del funcionario público. Los funcionarios estarán obligados a disfrutar los compensatorios que le hayan sido concedidos única y exclusivamente en las fechas indicadas en la programación de turnos, CIRCULAR 028 del 2 de octubre de 2023.
- La programación y ejecución de trabajo dominical y festivo no puede ampliarse en más de tres (3) domingos y/o festivos al mes, salvo excepciones autorizadas expresamente por el jefe inmediato e informadas por éste a la Dirección Corporativa.
- Cada técnico de control será programado al menos una vez al año en un turno de día festivo.

Encontrando debilidades que dan origen a la Observación 3.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

13. Seguimiento a los patios

Esta prueba se llevó a cabo con el objetivo de verificar que los patios estuvieran ubicados según el listado remitido por la Dirección Técnica de Infraestructura, a través de un correo electrónico del 8 de agosto de 2024. Para ello, se realizó una verificación geográfica de la ubicación y existencia de los patios mediante Google Maps, sin que se detectaran debilidades.

14. Seguimiento al uso de las tarjetas funcionarios

Para esta prueba, el 24 de junio se solicitó a la Dirección Técnica de Seguridad (DTS) la base de datos de las tarjetas asignadas a los funcionarios encubiertos de la Policía Nacional durante los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2023, así como enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2024. En respuesta, la DTS informó que, durante el período solicitado, no se realizó ninguna solicitud ni asignación de tarjetas para personal encubierto de la Policía Nacional.

Posteriormente, se solicitó a la Subgerencia Económica la base de datos de las tarjetas clasificadas como «funcionarios», las cuales se asignan a empleados de TRANSMILENIO S.A., personal vinculado a la operación del SITP y personal encubierto de la Policía Nacional. Dado que la Dirección Técnica de Seguridad afirmó que no se había entregado tarjetas a personal encubierto durante el período evaluado, no fue posible verificar el cumplimiento del procedimiento P-DS-001 «Solicitud, expedición, uso y control de las Tarjetas Funcionario».

15. Ejecución Presupuestal

Para esta prueba, se realizó una comparación entre los presupuestos de las vigencias 2023 y 2024, verificando los aumentos y disminuciones presupuestales, así como su ejecución, sin que se presentaran observaciones.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

HALLAZGOS

Nº 1 HALLAZGO – TITULO DEL HALLAZGO: Ausencia de control y procedimiento respecto del manejo de las biciestaciones y de bicicletas en estado de abandono.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

No se evidencia un control riguroso en la entrada y salida de las bicicletas durante el cierre y la apertura de las estaciones, lo que impide establecer el inicio del conteo de los 30 días para considerar que una bicicleta ha sido abandonada y proceder con los trámites pertinentes. Al revisar los informes de seguimiento realizados por la Dirección Técnica de Infraestructura para las vigencias 2023 y 2024, se constató que no se han dado de baja las bicicletas abandonadas por los usuarios, lo que constituye un incumplimiento del manual del usuario del sistema integrado de transporte público SITP M-SC-004, versión 5 de octubre de 2022, numeral 12.2.3, Reglamento de uso de las Biciestaciones, viñeta 10: «Está prohibido dejar una bicicleta dentro de una BiciEstación de manera permanente por más de treinta (30) días calendario continuos. De presentarse el caso, TRANSMILENIO S.A. podrá iniciar los trámites ante las autoridades competentes para considerar el bien en abandono»

La Oficina de Control Interno, procedió a seleccionar de manera aleatoria las estaciones Av. Rojas, Portal El Dorado y Portal Suba, donde se observó que, para la vigencia 2023, se reportaron 44 bicicletas abandonadas de las cuales 35 ya no hacían parte del inventario en la vigencia 2024.

Ante esta situación, se solicitó a la Dirección Técnica de Infraestructura una nueva validación de la información. El 16 de agosto de 2024, la Dirección respondió que dichas discrepancias se debían a errores de digitación por parte del inspector o a que las bicicletas ya no contaban con número de serie. Sin embargo, tras una nueva revisión por parte del equipo auditor, se identificó que en 12 de los 35 casos las discrepancias no



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

correspondían a errores de digitación del serial. Además, en 4 casos no fue posible garantizar la identificación de las bicicletas, ya que no contaban con número de serie para verificar la información, mientras que, en los 19 casos restantes, las discrepancias sí correspondían a errores de digitación.

La OCI no pudo establecer que sucedió con las 16 bicicletas, que cabe aclarar, son responsabilidad de TRANSMILENIO S.A en el momento que se retiraron de la BiciEstación para su disposición final.

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO:

Deficiencia en el control que se lleva durante el registro de las bicicletas, toda vez que no se cuenta con un procedimiento claro donde se indique el accionar de TRANSMILENIO SA, frente a esta situación.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

Possible falta de ejecución o diseño incorrecto de los controles, en las actividades necesarias de seguimiento y control de las bicicletas en estado de abandono en los cicloparqueaderos de las estaciones de TRANSMILENIO SA.

IMPACTO:

Se indica un nivel de impacto mayor (80%).

PROBABILIDAD:

Se determina una probabilidad de ocurrencia media (60%)

NIVEL DE SEVERIDAD:

Una vez validado el Mapa de Calor Riesgo Inherente, contenido en el Manual para la gestión del riesgo en TRANSMILENIO S.A. en conjunto con el anexo 1 metodología para la administración de los riesgos de gestión, se logró determinar el nivel de severidad **Alto**



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

a través de la combinación entre la probabilidad media de ocurrencia y el impacto mayor del hallazgo.

RECOMENDACIONES:

Implementar mecanismos de control que garanticen un seguimiento riguroso y efectivo de las bicicletas abandonadas en las biciestaciones y documentación del paso a paso para la disposición final de las mismas.

Determinar con exactitud la ubicación de las 16 bicicletas referidas en el hallazgo.

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Diligenciar el formato R-CI-011 Plan de Mejoramiento

Nº 2 HALLAZGO – TITULO DEL HALLAZGO: Debilidad en la estructuración del alcance de las actividades en la etapa de planeación referente al cambio de vidrio a celosía entre el contrato No. CTO2818-23 «mantenimiento de la infraestructura de TransMilenio» y los contratos No. CTO2795-23 y CTO2811-23 «adecuación de la infraestructura de TransMilenio».

DESCRIPCION DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

De los 15 contratos y/o adiciones celebradas con persona jurídica que fueron objeto de prueba dado el presupuesto que revisten, y que, son producto de procesos de selección, se identificó que, en 3 de ellos, es decir, un 20% de la muestra, corresponden a los contratos No. CTO2818-23 «mantenimiento de la infraestructura de TransMilenio» y el contrato No. CTO2795-23 y CTO2811-23 «adecuación de la infraestructura de TransMilenio», el equipo auditor de la Oficina de Control Interno evidenció lo siguiente:

Al verificar los documentos publicados en SECOP II sobre los contratos CTO2818-23 y los contratos CTO2795-23 y CTO2811-23, pudo identificar las siguientes similitudes entre los catálogos de actividades:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

- Ítem ICIV-160 N del anexo «2.11 Anexo 11 CANAM Pliego DEFINITIVO» del CTO2818-23 y en el ítem 1.12 del anexo «2.3 Anexo 3 Catalogo de actividades Adecuación (Pliego)» de los contratos CTO2795-23 y CTO2811-23.
- Ítem IEME-057-N del anexo «2.11 Anexo 11 CANAM Pliego DEFINITIVO» del CTO2818-23 y en el ítem 1.4 del anexo «2.3 Anexo 3 Catalogo de actividades Adecuación (Pliego)» de los contratos CTO2795-23 y CTO2811-23.

Adicionalmente, en la revisión de la prueba de ejecución contractual, se observó que en 5 órdenes de trabajo se realizó la actividad detallada en el ítem IEME-057-N del CTO2818-23, cuyo objeto se centra en el mantenimiento de la infraestructura. Sin embargo, para el caso del ítem ICIV-160 N no se evidenció dicha actividad en las cuentas 1, 2, 3 y 4, para mayor detalle ver el reporte de hallazgo N°2, que forma parte integral de este informe.

Al respecto, se solicitó al área una aclaración sobre estos puntos, y en un correo electrónico del 2 de agosto de 2024, indicaron lo siguiente:

«Si bien la descripción de la actividad en los ítems mencionados es la misma, y no podría ser diferente, a manera de ejemplo podemos citar:

Cuando se requiere construir una barrera perimetral, mal llamadas barreras anticolados, en tubería y tipo onda, mediante el contrato de adecuación se realiza la obra civil de la construcción, se retira lo existente, se instala la estructura metálica y se funde su base y cimentación, una estación típica puede requerir entre 300 y 600 ml aproximadamente de esta actividad y se hace desde ceros hasta estar completamente terminada. (contratos adecuación)

Continuando con el ejemplo si en esa misma barrera se presenta un daño por vandalismo o accidente y hay que reponer un tramo de 5 metros entonces se le realiza



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

mantenimiento y se realiza la actividad de dejarla en su estado original, para este caso se actúa mediante el contrato de mantenimiento.

En el ejemplo podemos observar que son dos actividades iguales, con la misma o muy similar descripción pero que difieren en alcance, este es el mismo caso que se podría presentar en cualquier construcción tradicional pues a manera de ilustración en un edificio se colocan vidrios de fachada dentro de la construcción (como en el edificio elemento en donde se encuentra TRANSMILENIO S.A.) y posteriormente si hay rotura de un vidrio mediante el mantenimiento se reinstala el nuevo, en este caso la actividad es la misma y su alcance fue diferente.

Dicho lo anterior, es importante destacar dentro de los contratos que nos ocupan que:

1. Contrato CTO2818-23: Este contrato de mantenimiento abarca la ejecución de actividades de mantenimiento rutinario, preventivo, correctivo y de urgencia, entre otras. Estas actividades son generalmente de menor escala y están orientadas a mantener en buen estado la infraestructura existente del componente BRT del sistema de transporte masivo de Bogotá D.C., a cargo de TRANSMILENIO S.A. Por ejemplo, en caso de rotura de vidrios, estos serían reemplazados o se instalaría una celosía a menor escala.
2. Contratos CTO2795-23 y CTO2811-23: Estos contratos están enfocados en actividades de adecuación de obras civiles, las cuales son de mayor escala, actividades muy puntuales y tienen como objetivo mitigar casos de evasión de pago y mejorar la infraestructura de las estaciones troncales y eventualmente algunos portales del Sistema. Por ejemplo, el cambio de la fachada de un vagón sería considerado una adecuación debido a su magnitud y gran escala.

En resumen, aunque la descripción de la actividad puede parecer similar en los documentos precontractuales, los contratos difieren en el alcance y la escala de las



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

actividades a realizar, respondiendo a necesidades específicas de mantenimiento y adecuación de la infraestructura del sistema de transporte masivo de Bogotá.»

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro del detalle de las cinco OT de mantenimiento anteriormente descritas del CTO2818-23, que suman un valor total de \$52.908.506, se pudo evidenciar que, se realizaron actividades frente al ITEM IEME-057. Al detallar la respuesta de la Dirección Técnica de Infraestructura, el área indicó que, si bien la descripción es la misma, dichas actividades tienen diferente alcance, pero dicha afirmación no fue posible corroborarla toda vez que, dentro de los documentos del contrato de mantenimiento no se delimitan o especifican los casos en los que se debe realizar la actividad descrita en el ITEM IEME-057. Así mismo, para el ejemplo expuesto por el área, donde se mencionan actos de vandalismo, se pudo corroborar que, uno de cinco OT presentó en la causa de la falla «VANDALISMO», las otras OT hacen referencia a «Fin de la vida útil del componente o envejecimiento (No combustibles)».

Por lo tanto, se evidencia que, se establecieron actividades similares en el CANAM del contrato de mantenimiento y los contratos asociados a adecuación de infraestructura, sin detallar el alcance de cada uno de los ítems y sin tener en cuenta que, los objetos son diferentes:

- a. Objeto CTO2818-23: «Realizar el mantenimiento de la infraestructura del componente BRT del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá D.C., a cargo de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.»
- b. Objeto CTO2795-23 y CTO2811-23: «Realizar la adecuación de obras complementarias requeridas para fortalecer la infraestructura del sistema, mejorar sus condiciones de seguridad física y mitigar el fenómeno de la evasión, las cuales se realizarán sobre algunas estaciones del componente BRT del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá D.C., que se encuentran a cargo de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -TRANSMILENIO S.A.» (Subrayado fuera del texto).



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Por lo anterior, se evidencia que hay una presunta debilidad en la aplicación del principio de planeación de que trata el Estatuto General de la Contratación Pública Ley 80 de 1993¹ y las normas que la modifican y complementan, por la no limitación de alcances en las actividades mencionadas.

Es fundamental evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar que no se estén superponiendo responsabilidades entre los contratos. Si ambas actividades son necesarias, debería haber una clara delineación de las responsabilidades de cada contrato para evitar confusiones y asegurar eficiencia en la ejecución. Así mismo, si ambas actividades son justificables bajo los dos contratos, debe haber una coordinación adecuada entre los equipos responsables para evitar conflictos y asegurar que las actividades se completen de manera efectiva y eficiente. Esto incluye planificación conjunta y comunicación constante entre las partes involucradas.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

- Posible desfinanciación del contrato de mantenimiento por ejecutar actividades propias de los contratos asociados a adecuación de infraestructura.
- Conflicto entre contratistas, debido a que puede pueden traslaparse sus obligaciones y/o actividades, lo que ocasionaría disputa sobre la responsabilidad de las tareas asignadas.

IMPACTO:

Se indica un nivel de impacto leve (20%).

PROBABILIDAD:

¹ Respecto del principio de planeación, el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), fecha: 28 de mayo de 2012 se pronunció.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Se determina una probabilidad de ocurrencia baja (40%)

NIVEL DE SEVERIDAD:

Una vez validado el Mapa de Calor Riesgo Inherente, contenido en el Manual para la gestión del riesgo en TRANSMILENIO S.A. en conjunto con el anexo 1 metodología para la administración de los riesgos de gestión, se logró determinar el nivel de severidad **Bajo** a través de la combinación entre la probabilidad baja de ocurrencia y el impacto leve del hallazgo.

RECOMENDACIONES:

- Definir los lineamientos y el alcance de las actividades que al momento se encuentran similares en el contrato de mantenimiento y en los contratos de adecuación de infraestructura.
- Alinear las estrategias con los contratos y recursos que tiene la entidad para procurar reducir el fenómeno de la evasión y vandalismo.
- Alinear las estrategias con los contratos y recursos que tiene la entidad para procurar reducir el fenómeno de la evasión y el vandalismo.
- Implementar mecanismos que aseguren la correcta planeación de los procesos de selección desde su etapa previa, con el objetivo de que se evite a toda costa, la dualidad de obligaciones o actividades entre uno y otro contrato, cuya finalidad es distinta.

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Se solicita al área auditada que elabore un plan de mejora en el formato R-CI-011, que incluya acciones para reducir la probabilidad de que se repita el hallazgo identificado. Estas acciones deben considerar las recomendaciones proporcionadas por esta oficina y estar dirigidas a fortalecer el proceso y actividades de la Dirección Técnica de Infraestructura.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Nº 3 HALLAZGO – TITULO DEL HALLAZGO: Debilidad en la supervisión del CTO1289-21 y CTO1286-21 por el registro de inconsistencias y falta de seguimiento de la información reportada en los tickets de mantenimiento, que afectan lo establecido en el plan de mantenimiento aprobado para la fase II del contrato.

Teniendo en cuenta la prueba de ejecución contractual realizada a diferentes contratos asociados al proceso de Supervisión y Control de Operación, se pudo evidenciar en la revisión de los contratos CTO1286-21 y CTO1289-21, que en los soportes del cumplimiento a las actividades, la Dirección Técnica de Infraestructura remitió el documento denominado «PLAN DE MANTENIMIENTO PUERTAS AUTOMATICAS Y COMPONENTE ITS EN EL MARCO DEL CONTRATO CTO-1286-21, SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO DE PUERTAS AUTOMÁTICAS Y EQUIPOS COMPLEMENTARIOS PARA ESTACIONES DEL COMPONENTE TRONCAL DE TRANSMILENIO S.A.» del 23 de septiembre de 2023, en la tabla 2 del numeral 1.5 «Frecuencia establecida para el desarrollo de las rutinas de mantenimiento propuesto», en dicha tabla se relacionan los siguientes mantenimientos con su respectiva periodicidad:

Al validar los mantenimientos realizados bajo código «MPP04 limpieza de rieles en puertas deslizantes», en la matriz de tickets de mantenimiento remitidos por la dependencia como soportes de la ejecución de actividades del CTO1289-21 (Interventor del contrato CTO1286-21), para las cuentas N°20, 21, 22, 23 y 24 del 2023, el equipo auditor identificó las siguientes inconsistencias en las bases de datos suministradas:

1. Se presentan más reportes de los programados para «MPP04-Mantenimiento limpieza rieles», toda vez que, en el plan de mantenimiento se establece como rutina diaria, sin embargo, se presentaron más tickets de mantenimiento de limpieza para una puerta en un mismo día.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

2. Se presentan menos reportes de los programados para el mantenimiento «MPP04-Mantenimiento limpieza rieles», toda vez que, en el plan de mantenimiento se establece como rutina diaria, sin embargo, se presentaron menos mantenimientos de limpieza.
3. Dentro de la base de datos no se diligenció el ítem «idPuerta», pero sí el ítem «idComponente». Para este caso en particular, en la casilla «idComponente» se registraron unos códigos que no son concordantes con las puertas detalladas en las actas de finalización - FASE I.

Esta situación, se dio a conocer a la Dirección Técnica de Infraestructura por medio de correo electrónico el 25 de julio de 2024, para lo cual el área respondió el 5 de agosto de 2024, por el mismo medio, lo siguiente:

«Actualmente se encuentran bajo actividades de mantenimiento, un total de 800 puertas: 428 a cargo del contratista ASSA ABLOY y los 372 restantes a cargo del contratista CONSORCIO NAUTILUS.

-Sobre estas 800 puertas se realizan mensualmente 9 rutinas de mantenimiento, 5 de ellas correspondientes al sistema ITS y 4 a la puerta y sus elementos, y la última una rutina de verificación del sistema RFID.

- La ejecución de estas rutinas arroja un total de cerca de 27.000 tickets mensuales, que son registrados en la plataforma, propia del contratista, la cual se desarrolló a medida para estos contratos, implementada, probada y ajustada de manera específica con los requerimientos de Transmilenio, para el registro y atención de las labores de mantenimiento bajo los contratos mencionados.

- Con los tickets creados en la plataforma de acuerdo con la programación mensual de mantenimiento, se ejecutan las actividades de mantenimiento con el acompañamiento y verificación de la Interventoría, se levanta la evidencia fotográfica o filmica que corresponde a cada actividad y se sube esta evidencia nuevamente a la



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

plataforma, dando cierre a cada ticket; posterior a ellos se genera la actualización de las hojas de vida de las puertas. Una vez cerrados, la Interventoría realiza la verificación de la información y se certifica la ejecución de las actividades.

- Las labores de "alimentación" de la información en la plataforma: creación de tickets, evidencias, cierre de tickets y actualización de hojas de vida, corresponde en alto porcentaje a una gestión humana de nuestro equipo, que, como consecuencia del alto volumen de información, puede llegar a generar algunas imprecisiones, a lo cual corresponde la situación que se evidencia en el informe de hallazgo.

- Las herramientas informáticas utilizadas por el equipo que registra la evidencia, no cuentan con filtros precisos que pudiesen mostrar alertas al presentarse estas situaciones; sin embargo, debemos ser precisos y resaltar que las rutinas son ejecutadas correctamente de acuerdo con lo exigido en las condiciones del contrato, las evidencias debidamente levantadas, y todo ello oportuna y fielmente registrado en la base datos, tal como se requiere.

- Algunos de los hallazgos informados ya han sido corregidos por nuestro equipo de desarrollo y nos encontramos adelantando una revisión propia, detallada y completa, que nos permita identificar cada uno de los posibles errores existentes y ajustarlos, para que la información no presente ninguna discrepancia.

Por otro lado, de acuerdo con el reporte de la interventoría:

1. Se confirma la existencia de las Evidencias de la rutina MPP04 que corresponde a la rutina de barrido diaria de las puertas.
2. Se revisó la afectación del indicador de Puntaje de Gestión de mantenimiento (PGM) el cual utiliza de insumo estas rutinas, en ninguno de los tres casos, el valor de la Evaluación Mensual del Indicador de Calidad (EMIC) estuvo afectado, debido a que la variación del valor del Indicador de Eficiencia del Plan de Mantenimiento (IEPM) fue



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

del orden de milésimas (Ver Anexo REVISION AFECTACION INDICADOR EVALUACION MENSUAL INTEGRAL DE LA CALIDAD (EMIC). Por lo tanto, la retribución a los Contratistas no es afectada por las situaciones presentadas.

Es importante aclarar que este indicador no es el único que se utiliza para determinar el descuento a la tarifa mensual de remuneración del contratista, sino que forma parte de un conjunto de métricas que se evalúan en su conjunto.» (Negrilla fuera del texto original)

Por lo anteriormente expuesto, el área confirmó que se están registrando en los tickets de mantenimiento imprecisiones que contrarían lo indicado en el numeral 1.5 «Frecuencia establecida para el desarrollo de las rutinas de mantenimiento propuesto» del «PLAN DE MANTENIMIENTO PUERTAS AUTOMATICAS Y COMPONENTE ITS EN EL MARCO DEL CONTRATO CTO-1286-21, SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO DE PUERTAS AUTOMÁTICAS Y EQUIPOS COMPLEMENTARIOS PARA ESTACIONES DEL COMPONENTE TRONCAL DE TRANSMILENIO S.A.», presentado y aprobado por la interventoría. Por lo que, se establece el hallazgo.

Por otra parte, al verificar los informes de mantenimiento presentados por la interventoría en las cuentas N°20, 21, 22, 23 y 24, se observó que no se identificó un exceso en la cantidad de registros de mantenimiento en comparación con lo establecido en el plan de mantenimiento, lo que indica que no se detectaron las inconsistencias presentes. Aunque la Dirección Técnica de Infraestructura señaló que estas diferencias no afectaron el pago al contratista, se evidencia una debilidad en la supervisión por parte de la interventoría. Esto es relevante, dado que el numeral 8, 'Finalidades de la Interventoría y/o la Supervisión', del 'Manual de Supervisión e Interventoría' - M-DA-015 – Versión 3 - septiembre de 2019, establece que:

«8. FINALIDADES DE LA INTERVENTORÍA Y/O LA SUPERVISIÓN

Son finalidades de la interventoría y/o supervisión:

(...) b. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.

(...) f. Cooperar con la entidad y el contratista en el logro de los objetivos contractuales pactados.

g. Responder por los resultados de su gestión.

(...) i. Asegurar mediante una Interventoría o Supervisión eficiente, la calidad de la ejecución del objeto del contrato.

(...) l. Efectuar un estricto control de la calidad de los bienes o servicios y ejecuciones realizadas por el contratista.

(...) n. Armonizar las actividades del contratante y el contratista para el logro del objetivo general del contrato y que satisfaga las necesidades de TRANSMILENIO S.A.».

En conclusión, es necesario realizar las acciones correspondientes que permitan el registro adecuado de los tickets de mantenimiento realizados, para dar cabal cumplimiento a lo establecido contractualmente y para garantizar que se ejecute la Fase II del contrato de manera correcta. La anterior situación se debe verificar para los 2 contratos CTO1285-21 (y CTO1286-que tienen por objeto: «Contratar el suministro, instalación y mantenimiento de puertas automáticas deslizantes de dos y cuatro hojas y equipos complementarios para estaciones del componente BRT del Sistema de Transporte Masivo de la ciudad de Bogotá D.C.»

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

- Impacto en la calidad del servicio. La falta de seguimiento puede llevar a una gestión deficiente del mantenimiento, resultando en problemas no resueltos o mal gestionados. Esto puede afectar la operatividad y eficiencia de los sistemas o equipos mantenidos.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

- Dificultades en la toma de decisiones. La información inconsistente o incompleta puede dificultar la toma de decisiones informadas por parte de TRANSMILENIO S.A., afectando la planificación y la ejecución de estrategias de mantenimiento.

IMPACTO:

Se indica un nivel de impacto leve (20%).

PROBABILIDAD:

Se determina una probabilidad de ocurrencia media (60%)

NIVEL DE SEVERIDAD:

Una vez validado el Mapa de Calor Riesgo Inherente, contenido en el Manual para la gestión del riesgo en TRANSMILENIO S.A. en conjunto con el anexo 1 metodología para la administración de los riesgos de gestión, se logró determinar el nivel de severidad

Moderado a través de la combinación entre la probabilidad baja de ocurrencia y el impacto leve del hallazgo.

RECOMENDACIONES:

- Implementar mecanismos que aseguren el correcto diligenciamiento de la información en los tickets de mantenimiento que permitan evidenciar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones en los contratos a cargo del área.
- Implementar puntos de control que permitan evaluar de manera periódica la calidad y veracidad de la información que se está reportando por parte del contratista y la interventoría.
- Sensibilizar a los responsables de la supervisión sobre las responsabilidades que conllevan el ejercicio de esta, para con ello garantizar el cumplimiento de los procedimientos internos, normativa vigente aplicable y las mejores prácticas.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Se solicita al área auditada que elabore un plan de mejora en el formato R-CI-011, que incluya acciones para reducir la probabilidad de que se repita el hallazgo identificado. Estas acciones deben considerar las recomendaciones proporcionadas por esta oficina y estar dirigidas a fortalecer el proceso y actividades de la Dirección Técnica de Infraestructura.

Nº 4 HALLAZGO – TITULO DEL HALLAZGO: Debilidad en el principio de planeación de los contratos No. CTO1551-23 «fuerza operativa», CTO1406-22 «mantenimiento de infraestructura del sistema» y CTO2742-23 «aseo y cafetería en el sistema», y debilidad en la justificación de las modificaciones (adiciones y prórrogas) de los mismos contratos.

DESCRIPCION DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA:

De los 15 contratos y/o adiciones celebradas con persona jurídica que fueron objeto de prueba dado el presupuesto que revisten, en 6 modificaciones de los contratos se evidenció lo detallado a continuación:

1. CTO1551-23 «fuerza operativa»

Respecto del contrato No. CTO1551-23 «fuerza operativa», supervisado por el Profesional Especializado grado 6 la Dirección Técnica de Buses, la Oficina de Control Interno verificó la adición y prórroga No. 1 del 26 de diciembre de 2023 por valor de \$2.191.847.216 y, la adición y prórroga No. 2 del 14 de marzo de 2024 por valor de \$3.649.800.655, concluyendo lo siguiente:

- Adición y prórroga número 1 y 2.

Análisis de la necesidad y conclusión de la justificación N° 1, realizada por la Dirección Técnica de Buses:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

«(...) Así las cosas, para ejecutar las acciones de supervisión y control de la operación zonal, se requiere contar con el recurso humano de la fuerza operativa, con el fin de continuar con el desarrollo de las actividades operativas, logísticas y técnicas con relación a los contratos suscritos por TRANSMILENIO S.A., para la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el Distrito Capital.

En este sentido, existe la necesidad de continuar con la permanencia del esquema de apoyo a la supervisión y control de la operación, que permita garantizar un adecuado Control y Supervisión de los servicios urbanos del SITP. Para tal efecto, en el ejercicio de monitoreo y verificación del presupuesto oficial asignado a la Dirección Técnica de Buses para la vigencia 2023, se determinó que existen recursos para adicionar el Contrato 1551 de 2023 por un mes más o hasta agotar los recursos, en consonancia con lo anterior, y, con el fin de ejecutar los recursos asignados con eficiencia, se plantea prorrogar, adicionar y modificar el contrato en comento, garantizando la continuidad en la prestación del servicio, en los términos indicados en el presente documento. (...)».

En la modificación 2 (adición y prórroga) de igual forma, el área hace un análisis de la necesidad del servicio, para concluir con la siguiente justificación:

«(...) En este sentido, existe la necesidad de continuar con la permanencia del esquema de apoyo a la supervisión y control de la operación, que permita garantizar un adecuado Control y Supervisión de los servicios urbanos del SITP. Para tal efecto, en el ejercicio de monitoreo y verificación del presupuesto oficial asignado a la Dirección Técnica de Buses para la vigencia 2024, se determinó que existen recursos para adicionar el Contrato 1551 de 2023 por un (1) mes y veintiún (21) días o hasta agotar los recursos. En consonancia con lo anterior, y, con el fin de ejecutar los recursos asignados con eficiencia, se plantea prorrogar, y adicionar el contrato en



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

comento, garantizando la continuidad en la prestación del servicio, en los términos indicados en el presente documento. (...).».

El equipo auditor, con el propósito de solicitar las motivaciones específicas que dieron origen a las dos modificaciones detalladas anteriormente, remitió un correo electrónico a la Dirección Técnica de Buses (DTB) el 25 de julio de 2024. En los documentos publicados en SECOP II, estas modificaciones se justifican únicamente indicando que la entidad cuenta con recursos y que el objeto del contrato debe continuar. En respuesta, la DTB envió un correo electrónico el 1º de agosto del mismo año, en el que informó:

«En atención a la solicitud realizada por la Oficina de Control Interno, y para responder a la inquietud planteada, es preciso realizar en primera instancia unas precisiones de tipo jurídico y técnico que sustentas las adiciones del CTO1551-23.

A. CONSIDERACIONES DE TIPO JURÍDICO FRENTE AL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE URBANO MASIVO DE PASAJEROS.

1. El artículo 365 de la Constitución Política, determinó que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

2. La Ley 105 de 1993, estableció en su artículo 2 que la operación del transporte público está bajo la regulación del Estado, al cual le corresponde ejercer el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

3. El artículo 5 de la Ley 336 de 1996, indicó que el transporte público es un servicio público esencial:

“ARTÍCULO 5. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo."

4. El artículo 3 del Acuerdo 004 de 1999, determinó que TRANSMILENIO S.A., tiene la función de gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, y también la de celebrar los contratos necesarios para asegurar la prestación del servicio de transporte masivo en la ciudad de Bogotá D.C.

5. El Decreto Distrital 319 de 2006, por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, ordenó implementar un sistema de transporte organizado, eficiente, sostenible, que permita construir una movilidad más segura, accesible, eficiente, competitiva, financiera y económicamente sostenible, equitativa, articulada, flexible al crecimiento y coordinada en todos los ámbitos institucional, social y económico, tanto al interior de la ciudad como con la región. Para el logro de los anteriores propósitos, el artículo 12 del Decreto 319 de 2006 señala que el Sistema de Movilidad se estructurará teniendo como eje el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. D.C. - SITP, y bajo las condiciones previstas en la Ley 310 de 1996, sus normas reglamentarias, modificatorias, y las demás disposiciones que prevean la integración del Transporte Público Colectivo y el masivo.

6. Ahora bien, en virtud del carácter esencial del servicio público de transporte terrestre, la Corte Constitucional mediante sentencia C-033/14, se refirió al respecto en los siguientes términos:

"El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. (...) Así,



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

el transporte público comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de locomoción, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el ejercicio de actividades de diversa clase que permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular". (Subrayado y cursiva fuera del texto original).

7. Al respecto, el honorable Consejo de Estado en sentencia del 11 de noviembre de 2007, señaló que la esencialidad del servicio público "[...] se extiende a aquellos servicios cuya carencia compromete el bienestar común en términos de fundamentalidad, por tratarse de la atención de necesidades básicas, consustanciales al individuo y la sociedad actual". (Cursiva fuera del texto original).

8. En consecuencia, de lo anterior, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos de carácter esencial como lo es el servicio de transporte público urbano de pasajeros en razón a proteger concomitantemente el derecho a la libertad de locomoción, según lo señala la Corte Constitucional en sentencia T-192 de 2014, así:

"La libertad de locomoción es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; su afectación se puede derivar, tanto de acciones positivas, es decir, cuando directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, como cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte y; el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios." (Subrayado y cursiva fuera del texto original)



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

B. CONSIDERACIONES DE TIPO TÉCNICO FRENTE A LA RESPONSABILIDAD DE LA DTB EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE URBANO MASIVO DE PASAJEROS.

La Dirección Técnica de Buses tiene como objeto ejecutar las acciones de vigilancia y control en los niveles de servicio de la operación zonal, diferente de la troncal, en coordinación directa con el ámbito de la Gerencia de la Integración, para garantizar la calidad, cobertura, continuidad, eficiencia y acceso del Sistema.

En virtud de lo anterior, y para la correcta ejecución de la supervisión, regulación y control de la operación, se debe contar con un esquema operativo compuesto por un equipo humano e infraestructura tecnológica, que articulados con una adecuada estructura logística, permitan alcanzar la efectividad operacional deseada, en función del cumplimiento de los indicadores de servicio establecidos para los concesionarios (Fase III y de Unidades Funcionales). Los procesos operativos son:

1. Proceso de supervisión operativa, se encarga de verificar, entre otras actividades, la calidad del servicio en el componente zonal, el cumplimiento de los lineamientos operacionales, el cumplimiento de la programación y de la asignación de recursos, así como, la atención adecuada y oportuna de las novedades presentadas durante la operación. Este proceso, trabaja de forma sincronizada entre las diferentes áreas del Ente Gestor, midiendo constantemente los niveles de servicio a través de los indicadores establecidos.
2. Proceso de control de la operación, está enfocado en realizar la gestión de las rutas zonales propendiendo por que estas se presten bajo estándares de calidad, seguridad y costo a través, del cumplimiento de la programación establecida, la asignación de los vehículos durante la operación, la atención adecuada y oportuna de las novedades presentadas durante la operación y los ajustes operacionales que



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

se requieran durante su ejecución, haciendo uso óptimo y efectivo de los recursos asignados.

Ahora bien, con la implementación de las concesiones de provisión y operación para las Unidades Funcionales (contratos de concesión suscritos a partir del año 2019) que coexisten con los concesionarios de operación de la Fase III (contratos de concesión suscritos en el año 2010), el componente zonal del sistema TransMilenio opera con dos esquemas de supervisión y control de la operación zonal, a saber:

- a. En el primer esquema, los concesionarios del SITP con Contratos de Concesión Fase III, son los encargados de elaborar la programación de los servicios y realizan el control de la operación desde los centros de control zonales, por su parte TMSA hace la supervisión de la operación desde el Centro de Control del Ente Gestor;
- b. En el segundo esquema, aplicable a los concesionarios de operación del SITP con contratos de concesión de Unidades Funcionales, TMSA asume la elaboración de la programación de los servicios y asimismo, adelanta el control y supervisión de la operación, directamente desde el centro de control del Ente Gestor.

Así las cosas, para ejecutar las acciones de supervisión y control de la operación zonal, se requiere contar con el recurso humano de la fuerza operativa, con el fin de continuar con el desarrollo de las actividades operativas, logísticas y técnicas con relación a los contratos suscritos por TRANSMILENIO S.A., para la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el Distrito Capital.

Argumentos técnicos que se encuentran en las solicitudes de modificación.

C. DE LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES.

En virtud de lo anterior, la esencialidad del servicio público de transporte urbano masivo de pasajeros requiere que, desde la Entidad y más exactamente desde la Dirección Técnica de Buses, dependencia encargada del componente zonal, se



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

asegure que el servicio se preste de manera ininterrumpida bajo condiciones de calidad y seguridad para los usuarios, en ese sentido, se requiere contar de manera permanente con el personal que apoya entre otras, las siguientes actividades:

- Supervisión y control de la operación (Centro de Control Ente Gestor y/o centros de control zonales).
- Mantenimiento de vehículos.
- Inspección de flota.
- Atención de novedades en vía.
- Cargue de infracciones.
- Centro de gestión.
- Reporte de novedades SIRCI.

De igual manera, se requiere contar con los equipos tecnológicos y herramientas propios para el desarrollo de las actividades previamente enunciadas.

En conclusión, y conforme a las consideraciones técnicas incluidas en los modificatorios, la razón fundamental de las adiciones y prórrogas al contrato en comento se enmarca en contar con el personal que apoya a la Dirección Técnica de Buses en la labor de llevar a cabo las acciones de vigilancia y control en los niveles de servicio de la operación zonal, lo cual abarca las actividades previamente enunciadas.

Por otra parte, es importante aclarar que si bien la justificación principal es la expuesta anteriormente, adicionalmente se contempló la incertidumbre de los posibles cambios que se vislumbraban por el cambio de la administración Distrital y cambios para la nueva vigencia presupuestal dada por las nuevas políticas públicas de la nueva administración, por lo que era fundamental contar con la continuidad



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

del contrato de Fuerza Operativa en tanto se determinaban las líneas de acción a seguir en materia de contratación y ajuste presupuestal disponible por la nueva administración, para llevar a cabo la estructuración de la nueva contratación, lo que conllevó a la suscripción de las dos adiciones objeto de la auditoría».

Tras verificar la respuesta del área, el equipo auditor observa que se divide en tres partes: una primera parte de carácter jurídico, en la que se argumenta sobre la importancia esencial del transporte público; una segunda parte que incluye consideraciones técnicas sobre la responsabilidad de la Dirección Técnica de Buses en la prestación del servicio público de transporte masivo urbano de pasajeros; y una tercera parte relativa a las modificaciones contractuales, donde la DTB argumenta la necesidad de mantener de manera permanente al personal de apoyo para garantizar la vigilancia y control del servicio de operación zonal, destacando además la incertidumbre generada por los cambios en la administración distrital.

En relación con los argumentos de la dirección, el equipo auditor no cuestiona la necesidad de contratar el servicio de 'fuerza operativa' para el componente zonal, ni las mejoras que ha traído al sistema TransMilenio S.A., en beneficio de los usuarios, que es el objetivo primordial de la función pública. Sin embargo, se cuestiona la insuficiencia de las justificaciones para las adiciones y prórrogas mencionadas, especialmente cuando se menciona únicamente la necesidad de garantizar la continuidad del servicio. Es importante aclarar que un contrato debe asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, encomendados a las diversas entidades estatales, como TRANSMILENIO S.A., por mandato constitucional y legal. Además, su ejecución debe ajustarse a los principios contemplados en la Ley 80 de 1993, como el principio de planeación. Por lo tanto, las modificaciones contractuales deben basarse en circunstancias que surjan durante la etapa de ejecución del contrato estatal y que no hayan sido previstas ni fueran previsibles en la



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

etapa de planeación, es decir, en la fase de estructuración de estudios y documentos previos²

Conforme se expuso anteriormente, el equipo auditor no cuestiona la necesidad ni pertinencia del contrato en cuestión, sino que, las justificaciones para las adiciones debieron haberse basado en circunstancias imprevistas que surgieron después de la planificación inicial y que, por lo tanto, no pudieron ser consideradas anteriormente.

En relación con el contrato No. CTO1406-22, 'Mantenimiento de Infraestructura del Sistema', con intervención del contrato No. CTO1355-22, supervisado por el Profesional Especializado grado 6 de la Dirección Técnica de Infraestructura, según consta en el acta de inicio expedida el 3 de octubre de 2022, publicada en la plataforma transaccional SECOP II, la Oficina de Control Interno verificó las siguientes adiciones y prórrogas: la adición y prórroga No. 1 del 5 de mayo de 2023, por un valor de \$4.091.810.463; la adición y prórroga No. 2 del 18 de julio de 2023, por un valor de \$2.969.875.768; la adición y prórroga No. 3 del 21 de septiembre de 2023, por un valor de \$1.004.824.941; y la adición y prórroga No. 4 del 24 de noviembre de 2023, por un valor de \$1.970.000.000. Como resultado de estas verificaciones, la Oficina concluyó lo siguiente:

- Justificación de la adición No.1:

«(...) Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso indicar que la Dirección Técnica de Infraestructura, en su condición de área encargada de gestionar el mantenimiento del componente BRT de la infraestructura del Sistema Transmilenio a cargo de la empresa TRANSMILENIO S.A., considera viable, oportuno y necesario incorporar recursos para ejecución, ya que es de gran importancia, garantizar la continuidad de las actividades de mantenimiento de la infraestructura objeto de este contrato

² La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Namén Vargas, en concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2017-00098-00(2346) del 15 de agosto de 2017, se pronunció respecto de las modificaciones a los contratos estatales.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

dentro del sistema, con el objetivo de seguir contribuyendo a la mejoría en la prestación del servicio del transporte masivo en la ciudad, en condiciones de calidad, eficiencia y oportunidad, así mismo es relevante mencionar el cumplimiento que ha tenido el contrato a la fecha, generando para la entidad un beneficio acorde con la ejecución, curva de aprendizaje y evolución del contratista, adicionalmente (...».

- Justificación de la adición No.2:

«(...) Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso indicar que la Dirección Técnica de Infraestructura, en su condición de área encargada de gestionar el mantenimiento del componente BRT de la infraestructura del Sistema Transmilenio a cargo de la empresa TRANSMILENIO S.A., considera viable, oportuno y necesario incorporar recursos para ejecución, ya que es de gran importancia, garantizar la continuidad de las actividades de mantenimiento de la infraestructura objeto de este contrato dentro del sistema, con el objetivo de seguir contribuyendo a la mejoría en la prestación del servicio del transporte masivo en la ciudad, en condiciones de calidad, eficiencia y oportunidad, así mismo es relevante mencionar el cumplimiento que ha tenido el contrato a la fecha, generando para la entidad un beneficio acorde con la ejecución, curva de aprendizaje y evolución del contratista, adicionalmente (...».

- Justificación de la adición No.3:

«(...) Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso indicar que la Dirección Técnica de Infraestructura, en su condición de área encargada de gestionar el mantenimiento del componente BRT de la infraestructura del Sistema Transmilenio a cargo de la empresa TRANSMILENIO S.A., considera viable, oportuno y necesario incorporar recursos para ejecución, ya que es de gran importancia, garantizar la continuidad de las actividades de mantenimiento de la infraestructura objeto de este contrato dentro del sistema mientras se surten los trámites y procesos necesarios para adjudicar un nuevo proceso e iniciar un nuevo contrato, así mismo es relevante



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

mencionar el cumplimiento que ha tenido el contrato a la fecha, generando para la entidad un beneficio acorde con la ejecución, curva de aprendizaje y evolución del contratista, adicionalmente teniendo en cuenta que como se indicó en el párrafo inmediatamente anterior, los recursos asignados al contrato ya han sido invertidos o comprometidos en un alto porcentaje en actividades necesarias que se encuentran o terminadas o en proceso de terminación y posterior pago. (...)»

- Justificación de la adición No.4:

«(...) Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso indicar que la Dirección Técnica de Infraestructura, en su condición de área encargada de gestionar el mantenimiento del componente BRT de la infraestructura del Sistema Transmilenio a cargo de la empresa TRANSMILENIO S.A., considera viable, oportuno y necesario incorporar recursos y extender el plazo para ejecución del presente contrato, ya que es primordial, garantizar la continuidad de las actividades de mantenimiento de la infraestructura a cargo de TRANSMILENIO S.A., mientras se surten los trámites y procesos necesarios para adjudicar e iniciar los respectivos contratos que garanticen dichas actividades no sin antes indicar que se ha realizado todo lo que corresponde para avanzar con los respectivos procesos a tal punto que para la fecha de expedición de este documento, la entidad tiene en curso regular los procesos de concurso público TMSA - LP10 de 2023 y TMSA - CM8 de 2023 que corresponden a mantenimiento e interventoría respectivamente. (...)»

El equipo auditor, con el fin de obtener las motivaciones específicas que dieron origen a las cuatro modificaciones mencionadas anteriormente, solicitó dicha información a la Dirección Técnica de Infraestructura por medio de correo electrónico. Esto debido a que en los documentos publicados en SECOP II, las justificaciones se limitan a señalar que las modificaciones fueron necesarias porque el objeto del contrato debía continuar y porque el área aún se encontraba en proceso de contratación. En respuesta, la Dirección Técnica



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

de Infraestructura, a través de un correo electrónico del 2 de agosto del mismo año, indicó lo siguiente:

«(...) RESPUESTA

En primer lugar, es importante indicar que la planeación de la contratación no obedece a la voluntad de un supervisor pues este simplemente ejecuta lo que la gerencia y sus subgerencias y direcciones han plasmado en las diferentes estrategias y planes de la entidad, por ende, La forma en que se ejecuta el presupuesto de una dirección al interior de Transmilenio S.A no es del resorte del supervisor, en este sentido, no es correcto preguntar al “supervisor del contrato” respecto de la motivación de una u otra adición, máxime cuando no existe un supervisor, pues como lo ha expuesto ampliamente la jurisprudencia, Colombia compra eficiente y el estatuto general anticorrupción, no son concomitantes las interventorías y las supervisiones.

Dicho lo anterior, y bajo el conocimiento del área de mantenimiento de la infraestructura que pertenece a la Dirección Técnica de Infraestructura, las adiciones al contrato mencionado se sustentan en:

1. La infraestructura y el sistema son completamente dinámicos, adaptándose a circunstancias siempre variables e imprevistas. Factores como robos, vandalismo, cierres, nuevas obras, incorporación de nueva infraestructura, sobre población en zonas y horarios específicos, así como presupuestos insuficientes o fluctuantes, contribuyen a la complejidad del entorno. Además, fenómenos en crecimiento y difíciles de controlar, como la evasión y la presencia de vendedores ambulantes, incrementan los problemas.
2. Las administraciones de turno, desde la gerencia hasta los directores permanecen en búsqueda y cambio constante de alternativas que permitan realizar mejoras al servicio y en este caso particular sobre la infraestructura.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

3. Las destinaciones presupuestales nunca se realizan acorde con la necesidad, para el caso específico de los contratos de mantenimiento en general se asignan los recursos disponibles y nunca los que se requieren.
4. Durante el transcurso del año existen periodos o meses en que la entidad puede reasignar recursos a los proyectos que se encuentran desfinanciados mediante redistribución de la disponibilidad final (generalmente abril - mayo) o saldos no ejecutados.
5. Para el caso puntual de los recursos para mantenimiento de la infraestructura, durante la vigencia 2023, la gerencia general por medio del grupo directivo identifica nuevas oportunidades de mejora y necesidades (numeral 1) planteando formas más optimas de realizarlas, como resultado de ello se estructura la posibilidad de hacer dos nuevos contratos de adecuación y uno de mantenimiento, inyectando recursos (numeral 4) y redistribuyendo el presupuesto disponible en tres grandes contratos y dos interventorías, esto se materializa durante comité de contratación del 11 de mayo, comité en el cual normalmente participa la OCI y del cual no se tiene observación al respecto.
6. Mientras se surte la reasignación de recursos y reformulación de la planeación de las mejoras y mantenimiento sobre la infraestructura ya es junio de 2023, apenas se tienen los recursos y entre tanto ya se ha realizado la ADICION NÚMERO 1 al contrato 1406, y se inicia el trámite de la ADICION NÚMERO 2, garantizando la continuidad del mantenimiento.
7. Con el mismo equipo de trabajo que inicialmente se realizaría el proceso de mantenimiento y su interventoría, ahora y bajo las nuevas directrices de la gerencia, el equipo directivo y aprobado por el comité de contratación, se hace necesario realizar tres nuevos contratos adicionales (para un total de 5) que permitan



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

satisfacer la necesidad del sistema, dos de adecuación y uno de mantenimiento más las interventorías, con el desgaste administrativo y tiempo que esto conlleva.

8. Bajo este nuevo escenario, junio de 2023 y teniendo en cuenta los tiempos de concurso público, se inicia la estructuración de los procesos, 6 meses, 5 procesos simultáneos que en promedio tardan 3 meses de estructuración cada uno con el mismo equipo humano y técnico para cumplir la meta.

9. Se estructuran y llevan a feliz término con prioridad los contratos de adecuación pues el de mantenimiento aún tenía posibilidades de continuidad mediante adición y prorroga, se adjudican satisfactoriamente los procesos que tienen que ver con adecuación (3) y posteriormente los que tienen que ver con mantenimiento (2) más los tiempos de inicio normales que para este tipo de contratos esta entre los 30 a 60 días calendario.

10. Teniendo en cuenta todo lo anteriormente explicado, se requiere y se hace necesario adicionar y prorrogar el contrato de mantenimiento en dos ocasiones más, CTO1406 de 2022, lo que corresponde a las ADICION NÚMERO 3 y ADICION NÚMERO 4, quedando claro que las mismas obedecieron a condiciones cambiantes y dinámica propia del sistema y de la empresa como tal.

Finalmente, y teniendo en cuenta la anterior cronología de eventos queda claro que mediante las 4 adiciones al contrato 1406 de 2022 se garantizó la continuidad del mantenimiento de la infraestructura, se garantizó el principio de economía y planeación, se propendió por el principio de anualidad y se optimizaron los recursos asignados en las actividades que el sistema y la ciudad requerían en su momento dando el mejor uso a los recursos públicos disponibles. Es importante acá indicar que la correcta planeación de los 5 contratos dio como resultado una rápida ejecución de actividades necesarias y que hoy se pueden evidenciar en el sistema



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

ya mejorado, todos ellos hoy tienen una correcta ejecución, avances y facturación por encima del promedio y actividades terminadas y en uso.

Igualmente es importante puntualizar ante la pregunta "...el equipo auditor se pregunta si esta fue la única justificación para estas cuatro adiciones, puesto que, para la OCI...", que no es la única justificación aunque si resume las mismas en el formato oficial, pues como se puede observar en los 10 numerales expuestos, existen de fondo cambios durante el transcurrir del año que se deben a temas propios de operación, de ciudad, de cultura ciudadana, cambios presupuestales, nuevas o mayores necesidades, mejoras planteadas, optimización de recursos, inyección de recursos que claramente no son previsibles puesto que solamente a manera de ejemplo se puede indicar que uno es el presupuesto que se solicita a fin de año para la siguiente vigencia, otro es el presupuesto que se aprueba para iniciar el año y muy diferente termina siendo en este caso, el que queda disponible para ejecución, después de mitad de año y una vez de reasignan recursos mediante la disponibilidad final, sumado esto a la búsqueda de la eficiencia administrativa, aprovechamiento de la curva de aprendizaje e inercia propia de la ejecución del contratista y preservación de los principios rectores de la contratación como economía, planeación y responsabilidad.

La OCI puede contrastar estos análisis rápidamente revisando cada una de las actas del comité de contratación y los cambios que durante el año sufrieron las contrataciones en mención, esto versus el inicio, final y puesta en ejecución de cada uno de los contratos constatando la correcta planeación y ejecución de cada uno de los contratos.».

Si bien el Profesional Especializado grado 6 de la DTI no es el supervisor del contrato No. CTO1406-22, si lo es del contrato No. CTO1355-22, cuyo objeto es «DMC2 REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL CONTRATO



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

MEDIANTE EL CUAL SE REALIZARÁ EL MANTENIMIENTO, REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL COMPONENTE BRT DEL SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., A CARGO DE LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A.» del contrato CTO1406-22.

Sobre este aspecto es importante aclarar que la interventoría tiene expresamente prohibido realizar modificaciones, adiciones y prórrogas del contrato, pues esto es una competencia del ordenador del gasto, no obstante, la supervisión y/o interventoría si justifican las circunstancias por las cuales se debe o no modificar un contrato estatal, prueba de ello es que, las solicitudes de modificación de contrato fueron realizadas por la Dirección Técnica de Infraestructura, previo análisis del interventor, pero no directamente por este.

Respecto del numeral 1º de la citada respuesta, si bien es cierto que existen factores externos que hacen que el presupuesto varíe, como son temas relacionados con vandalismo y hurto, esta situación no fue incluida en las justificaciones de las adiciones objeto de auditoría.

En cuanto al numeral 3º de la respuesta «Las destinaciones presupuestales nunca se realizan acorde con la necesidad, para el caso específico de los contratos de mantenimiento en general se asignan los recursos disponibles y nunca los que se requieren», se puede observar que existe una debilidad en la etapa de planeación, debido a que, se está adelantando la estructuración de sus documentos y estudios previos sin la observancia de dicho principio.

Ahora bien, en cuanto a la siguiente afirmación «(...) esto se materializa durante comité de contratación del 11 de mayo, comité en el cual normalmente participa la OCI y del cual no se tiene observación al respecto.», es preciso aclarar que en la Resolución No. 415 de 2023 «Por la cual se adecúa el objeto, funciones, composición y reglamento del Comité



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

de Contratación de la EMPRESA DE TRANSPORTE DELTERCER MILENIO "TRANSMILENIO S.A. y se dictan otras disposiciones», en su artículo 2º estipuló:

«ARTÍCULO 2º. COMPOSICIÓN DEL COMITÉ DE CONTRATACIÓN. El Comité de Contratación de TRANSMILENIO S.A. estará conformado por:

(...) II. Participantes con voz y sin voto:

(...) B. El invitado permanente:

El (la) Jefe de la Oficina de Control Interno o quien este designe. (...».

En vista de lo anterior, es importante aclarar que la jefa de la Oficina de Control Interno asiste al Comité de Contratación en calidad de invitada permanente, con derecho a voz pero sin voto. Por lo tanto, sus intervenciones no son vinculantes y no tienen la capacidad de influir en las decisiones del comité. Además, las sesiones del Comité de Contratación no disponen del tiempo necesario para identificar desviaciones, situaciones irregulares o emitir hallazgos.

Adicionalmente, aunque son evidentes las necesidades de contratar el mantenimiento y adecuación de la infraestructura del sistema, junto con las interventorías correspondientes, se observa una debilidad en el principio de planeación. Estas modificaciones no pueden considerarse hechos sobrevivientes ni imprevistos en la etapa de planificación, ya que desde el inicio del contrato la entidad tenía conocimiento de su plazo inicial. Por lo tanto, no es válido argumentar en las adiciones No. 3 y 4 que los tiempos necesarios para la estructuración y trámite de un proceso de selección, como licitación pública y concurso de méritos, justifican las modificaciones³.

³ La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Namén Vargas, en concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2017-00098-00(2346) del 15 de agosto de 2017, se pronunció respecto de las modificaciones a los contratos estatales.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno insta a la Dirección Técnica de Infraestructura a que refuerzen las justificaciones de sus modificaciones, adiciones y prórrogas de contratos estatales. Esto con el objetivo de que no se generen dudas ni se cuestione la adecuada aplicación del principio de planeación.

2. CTO2742-23 «aseo y cafetería en el sistema»

Respecto del contrato No. CTO2742-23 «aseo y cafetería del sistema», con interventoría mediante el contrato No. CTO2738-23 el cual tiene por objeto «DMC2 REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL CONTRATO MEDIANTE EL CUAL SE PRESTARÁ EL SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA EN LA INFRAESTRUCTURA DEL COMPONENTE BRT QUE SE ENCUENTRE A CARGO DE LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A» y respecto del cual la supervisión la tiene el Profesional Universitario grado 4 la Dirección Técnica de Infraestructura, según consta en el acta de inicio expedida el 3 de agosto de 2023 y publicada en SECOP II, la Oficina de Control Interno realizó prueba a la adición y prórroga No. 1 del 30 de mayo de 2024 por valor de \$2.052.203.710, concluyendo lo siguiente:

La justificación del área se basa, entre otras, en lo siguiente:

«El sistema de transporte público masivo moviliza diariamente más de dos millones de personas, se requiere mantener un ambiente sano y limpio en la infraestructura para el uso de todos los actores que se relacionan con el Sistema, es así como a través del contrato de aseo y cafetería se puede mantener la infraestructura en condiciones adecuadas de higiene y limpieza, factores claves en el servicio a nuestros usuarios, contribuyendo por una parte, a la buena imagen del sistema y por otra, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Respecto del principio de planeación, el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), fecha: 28 de mayo de 2012



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Ahora bien, durante la ejecución del contrato ha ingresado nueva infraestructura que ha dado lugar a un aumento en los sitios objeto de la prestación del servicio integral de aseo y cafetería en la infraestructura del componente BRT que se encuentra a cargo de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A y adicionalmente el contrato No. 2742 de 2023 posee un componente relacionado con la separación de residuos aprovechables en la fuente, que se realiza en los 9 Portales del sistema TransMilenio, dicho componente ha contribuido de manera satisfactoria con la reducción de las afectaciones al ambiente y espacio público, derivadas de la inadecuada gestión de residuos sólidos que se generaban en el sistema, por lo anterior se hace necesario continuar con la estrategia de separación con el fin mantener y conservar las condiciones de limpieza y salubridad que benefician a los usuarios del servicio.»

El equipo auditor, con el propósito de obtener las motivaciones específicas que dieron origen a la modificación mencionada anteriormente, ya que en los documentos publicados en SECOP II se indica únicamente que la modificación surgió por el ingreso de nueva infraestructura, pero sin detallar la información correspondiente, solicitó a la dependencia, mediante un correo electrónico del 25 de julio de 2024, que especificara cuál fue la infraestructura inicial y la adicional que justificaron la modificación del contrato por un valor de \$2.052.203.710 y la prórroga por 3 meses más. En respuesta, el 26 de julio del mismo año, la dependencia manifestó lo siguiente:

«RESPUESTA. La evidencia de la claridad frente a la estructuración del presupuesto con sus respectivos soportes los puede consultar en el siguiente link:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4516846&isFromPublicArea=True&isModal=False>

En los documentos denominados, PPTO GRAL-APUS-INUSMOS-CTO-ASEO-2023 (Pliegos).xlsx y 4. Estructura económica- Obtención en AIU (Pliego).pdf.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

La infraestructura que se incorpora en el alcance del contrato CTO2742-23, corresponde a la que se encontraba bajo la responsabilidad del concesionario CONEXIÓN MOVIL, contrato de Concesión No. 018 DE 2003, el cual finaliza el 30 de diciembre de 2023.

Es importante tener en cuenta que la adición presupuestal tiene también el propósito de adicionar la vigencia del contrato CTO2742-23 por tres (3) meses más y llevarlo hasta el 2 de septiembre de 2024.»

En relación con la respuesta proporcionada por el área, es importante señalar que la información y el detalle de la infraestructura no fueron incluidos en la solicitud de modificación. En dicha solicitud solo se mencionó «una infraestructura que ingresó al sistema», lo cual puede generar confusiones o malinterpretaciones. Además, no se envió el soporte que acreditaría el ingreso de esta infraestructura, a pesar de que la Oficina de Control Interno (OCI) lo solicitó específicamente.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

- La modificación no justificada debidamente puede interpretarse como vulneración al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en cuanto al principio de planeación.
- Puede causar un aumento en los costos del proyecto.
- Cuestionamientos a la validez de los gastos por parte de los entes externos de control.

IMPACTO:

Se indica un nivel de impacto media (60%).

PROBABILIDAD:

Se determina una probabilidad de ocurrencia menor (40%)



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

NIVEL DE SEVERIDAD:

Una vez validado el Mapa de Calor Riesgo Inherente, contenido en el Manual para la gestión del riesgo en TRANSMILENIO S.A. en conjunto con el anexo 1 metodología para la administración de los riesgos de gestión, se logró determinar el nivel de severidad **Moderado** a través de la combinación entre la probabilidad media de ocurrencia y el impacto menor del hallazgo.

RECOMENDACIONES:

1. Diseñar e implementar los mecanismos que permitan que las áreas que requieren la necesidad estructuren debidamente sus estudios y documentos previos, cumpliendo con el principio de planeación de que trata el Estatuto General de Contratación Pública.
2. Diseñar controles al interior de la Dirección Corporativa para que, los colaboradores que adelantan la etapa de ejecución proyecten de manera robusta las modificaciones, adiciones y prórrogas de los contratos estatales, con el objetivo de que sea claro que se presentó por situaciones no previsibles y no previstas en la etapa de planeación, que muestren una indebida aplicación de dicho principio.
3. Realizar sensibilizaciones al interior del área con acompañamiento del área encargada del proceso de adquisición de bienes y servicios, para efectos de que la situación presentada en los contratos en cuestión no sea recurrente.

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Se solicita a las dependencias auditadas que elaboren un plan de mejora en el formato R-CI-011, que incluya acciones para reducir la probabilidad que se repitan los hallazgos identificados. Estas acciones deben considerar las recomendaciones proporcionadas por esta oficina y estar dirigidas a fortalecer el proceso y actividades de las direcciones.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Para esta auditoría se observó nuevamente la situación evidenciada que dio origen al hallazgo N°2 en el informe OCI-2024-024 Auditoría Gestión de Servicios Logísticos, sobre la gestión del autoseguro, debido a que, se realizaron mantenimientos correctivos asociados a «**VANDALISMO**» cargados a los contratos CTO1406-22, CTO2818-23, CTO1285-21 y CTO1286-21 y no por medio del autoseguro. Por lo anterior, se recomienda a las áreas articular las estrategias con Dirección Corporativa para llevar a cabo el procedimiento correspondiente con los seguros que amparan la infraestructura del sistema.
2. Se evidenció que, la contratación del servicio de vigilancia y seguridad privada nuevamente se realizó por el proceso de selección abreviada en bolsa de productos. Por lo anterior, se reitera la observación realizada por la Oficina de Control Interno en el informe de auditoría al proceso de Adquisición de Bienes y Servicios, N° OCI-2024-013, en el que se recomienda realizar el proceso de selección del servicio mediante licitación pública dadas las características del servicio y su cuantía.
3. Revisar con la Dirección Corporativa directrices que permitan tener disponibilidad de personal para todos los turnos que se requieren en los centros de control de la entidad, presentando normas claras respecto a la acumulación de compensatorios, toda vez que se evidencian empleados oficiales que pueden compensar hasta 8 días seguidos.
4. Realizar actualización del procedimiento P-DO-001 Programación de servicios troncales, duales y alimentadores, toda vez que, aún contempla la programación de las rutas alimentadoras las cuales migraron al procedimiento P-DB-004 Programación de la Operación del Componente Zonal.
5. Realizar un fortalecimiento en cuanto a las acciones de regulación contenidas en el M-DB-006 Manual de regulación y control para el componente zonal, en especial



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

caso en las situaciones en que se debe utilizar un desfase instantáneo y modificar tiempo de recorrido.

6. Establecer puntos de control por parte de la supervisión del contrato CTO 1289-21 interventoría, donde se permita revisar el cumplimiento de la actividad «El Interventor deberá revisar cada uno de los tickets generados por la mesa de ayuda del contratista, verificar la información y el estado de los tickets, y dar su aval a la información contenida. En caso de que el Interventor no esté de acuerdo con la información contenida en los tickets, deberá aclararlo con el contratista y esclarecer dicha información. Cada ticket cerrado deberá contar con la aprobación del Interventor» establecida en el mismo contrato, toda vez, que el ticket es cerrado por el contratista y posteriormente es revisado por la interventoría.
7. Explorar la viabilidad de desarrollar un sistema propio en TMSA (aplicativo CCO), lo cual permitirá preservar la información crítica y concentrar los esfuerzos en acelerar la curva de aprendizaje durante la fase preoperativa de cada contrato para la operación de TransMicable.
8. En las plantillas en formato Excel, que se utilizan para soportar los resultados evidenciados en los anexos del indicador del Índice de Seguridad Vial (ISV), se recomienda no cruzar, sumar o convertir los accidentes con víctima fatal que tengan factor atribuible (1/18), en accidentes simples. En su lugar, aplicar en el cálculo del numerador del indicador, específicamente en la sección de accidentes con fatalidades, la fórmula que establece el Manual de Niveles de Servicio M-DB-005, para conservar la fiabilidad, veracidad y trazabilidad de la información consignada de los anexos.
9. Con relación al pacto de cumplimiento es importante revisar la efectiva necesidad de contratar la «estructuración integral del nuevo proyecto de operación de TransMicable», toda vez que en efecto no se trata de un nuevo proyecto, porque TRANSMILENIO S.A ya había operado el TransMicable.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo establecido en el procedimiento formulación y seguimiento a planes de mejoramiento internos, con código P-CI-010 versión 3 de septiembre de 2019, las áreas responsables deberán suscribir dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción del informe, el respectivo plan de mejoramiento consolidado con acciones correctivas, preventivas y de corrección que eliminen las causas de los hallazgos.

Para lo anterior, si las direcciones responsables del proceso lo consideran, la Oficina de Control Interno dentro de su rol de asesoría, puede acompañar en la formulación metodológica del plan de mejoramiento.

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

Este documento se expide el día 30 de agosto de 2024, por parte de TRANSMILENIO S.A. y es firmado por Sandra Jeannette Camargo Acosta, jefe de la Oficina de Control Interno.

SANDRA JEANNETTE CAMARGO ACOSTA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró:

Nohra Lucia Forero Cespedes	Contratista
Beimar Emilio Castelblanco	Contratista
Oscar Pulgarín Lara	Profesional Universitario Grado 4
Richart Ruano Marroquín	Profesional Universitario Grado 4
Diana Elizabeth Patiño Sabogal	Contratista
John Edward Burgos Piñeros	Contratista



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Laura Catalina Henao Corredor
German Felipe Naranjo González
Natalia López Salaz
Daniel Andrés Gamba Hurtado
Sergio Alberto Sanchez Nino

Revisó: Luz Nelly Castañeda Contreras

Contratista
Contratista
Contratista
Contratista
Contratista
Contratista