N° INFORME: OCI-2026-031

DENOMINACIÓN DE LA AUDITORÍA INTERNA: Auditoría interna basada en riesgos al Proceso Gestión Jurídica.

EQUIPO AUDITOR:

Ludy Amanda Goyeneche Mogollón – Contratista

Brissa Milena González – Contratista

DESTINATARIOS[1]:

Integrantes Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (CICCI)

Responsable(s) de la unidad auditada:

- Subgerente Jurídico y Contractual
- Director de Representación Judicial y Extrajudicial

OBJETIVO(S)

Evaluar de forma independiente y objetiva el diseño, la eficacia y efectividad de los controles asociados al proceso de Gestión Jurídica, específicamente frente a la defensa judicial y extrajudicial de los intereses y la Política de prevención de Daño Antijuridico PPDA de TRANSMILENIO S.A. con el fin de verificar la gestión de los riesgos jurídicos, el cumplimiento normativo y la efectividad de las acciones orientadas a prevenir contingencias y afectaciones para la entidad.

[1] Decreto 1083 de 2015 **Artículo 2.2.21.4.7**, Parágrafo 1° (modificado por el Artículo 1 del Decreto 338 de 2019) *"Los informes de auditoría, seguimientos y evaluaciones* [emitidos por la Oficina de Control Interno] *tendrán como destinatario principal el representante legal de la entidad y el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno y/o Comité de Auditoría y/o Junta Directiva, (…)."*

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

25 AÑOS TRANSMILENIO S.A.
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

MARCO NORMATIVO

Normativa Externa

- **Ley 80 de 1993.** Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA. Artículo 23 De los Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."
- **Ley 2220 de 2022.** Por medio de la cual se expide el estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones. Artículos 115, 117, 118, 122 y 127 que regulan la integración, funciones y obligaciones de los Comités de Conciliación y asigna la responsabilidad de formular, adoptar, ejecutar y evaluar las políticas de prevención del daño antijurídico de las entidades públicas.
- **Ley 1437 de 2011.** Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículos 3 Principios de la actuación administrativa: debido proceso, responsabilidad, transparencia, eficacia y defensa; 137 Medio de control de nulidad de actos administrativos; y 303 Intervención en defensa del orden jurídico y patrimonio público.
- **Decreto 1082 de 2015**. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Artículos 2.2.1.2.1.4.9 "Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate"; y 2.2.1.1.1.6.1:

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

"Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso."

- **Decreto 1069 de 2015**. **Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.** Artículos 2.2.4.3.1.2.2, 2.2.4.3.1.2.5 y 2.2.4.3.1.2.7 que establece que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa encargada del estudio, análisis y formulación de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la entidad.
- **Decreto Distrital 479 de 2024.** Por medio del cual se expide el Decreto Único Distrital del Sector Gestión Jurídica. Integra los lineamientos de la Secretaría Jurídica Distrital en materia de prevención del daño antijurídico y dispone la obligación de formular políticas institucionales para mitigar riesgos jurídicos y fortalecer la defensa judicial del Distrito a cargo del Comité de Conciliación conforme a los lineamientos de la Secretaría Jurídica Distrital.
- **Resolución 485 de 2023 de la Secretaría Jurídica Distrital.** Por la cual se modifica el capítulo VII de la Resolución 104 de 2018 "Por la cual se establecen los parámetros para la administración, seguridad y la gestión de la información jurídica a través de los Sistemas de Información Jurídica".
- **Directiva 025 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital.** Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales.
- **Circular Externa 019 de 2024 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)**. Protocolo para la gestión óptima de las peticiones en el marco de la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial.

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

Normativa Interna

- **Acuerdo N°01 de enero de 2020.** Adoptó el Reglamento Interno del Comité de Conciliación de TRANSMILENIO S.A.
- **Acuerdo N°02 de 2020.** Por el cual se adopta una política de prevención del Daño Antijuridico de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.
- **Acuerdo N°01 de diciembre de 2022**. Por el cual se modifica el Reglamento Interno del Comité de Conciliación de TRANSMILENIO S.A.
- **Acuerdo N°01 de 2023**. Por el cual se adopta una política de prevención del daño antijuridico
- **Resolución N°768 de 2023**. Por medio de la cual se adecúa la conformación del Comité de Conciliación de la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A. y se dictan otras disposiciones.
- **Circular N°20 -2024.** Actualización definición de criterios para selección de abogados externos para la defensa judicial de TRANSMILENIO S.A.

ALCANCE

Comprendió la evaluación de los controles internos de las actividades propias de la unidad auditada, específicamente las relacionadas con:

- Defensa judicial y extrajudicial de los intereses de TRANSMILENIO S.A.
- Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) de TRANSMILENIO S.A.

Período auditado: Vigencia 2025 y hasta el 31 de mayo de 2026 para lo relacionado con la PPDA.

Nota: *El establecimiento de este período no limitaba la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos previos o posteriores que, por su nivel de riesgo o materialidad, deban ser revelados.*

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

LIMITACIONES AL ALCANCE

No se presentaron limitaciones en el alcance determinado para esta auditoría interna.

METODOLOGÍA

En atención a los lineamientos normativos y procedimentales aplicables a las Oficinas de Control Interno, en la realización de esta auditoría interna basada en riesgos se aplicó un enfoque sistemático y disciplinado que abarcó tres (3) fases: planeación del trabajo, desempeño o ejecución de pruebas de auditoría y comunicación de resultados, en las cuales se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Planeación del trabajo

Durante el desarrollo de la etapa de planeación se realizaron las siguientes actividades:

Tabla 1. Trazabilidad Fase de Planeación

Actividad Realizada	**Fecha de solicitud**	**Fecha de respuesta**
Reunión de entendimiento sobre la formulación de los riesgos.	15-may-26	15-may-26
Solicitud de información sobre los riesgos de seguridad identificados por la Subgerencia Jurídica y Contractual.	15-may-26	15-may-26
Reunión virtual, a través de la herramienta Teams, para el entendimiento de los riesgos de seguridad identificados por la Subgerencia Jurídica y Contractual.	19-may-26	19-may-26
Solicitud de información sobre base de datos del personal activo durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de enero de 2025, vinculado a actividades de defensa judicial y extrajudicial, ya sea mediante contratación de personas naturales o jurídicas.	2-jun-26	9-jun-26

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

Actividad Realizada	Fecha de solicitud	Fecha de respuesta
Solicitud de información referente a seguimiento de 10 (diez) procesos en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025	3-jun-26	9-jun-26
Reunión virtual, a través de la herramienta Teams, para el entendimiento de Política de Prevención de Daño Antijurídico	4-jun-26	4-jun-26
Solicitud de información relacionada con la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) para la vigencia 2025 y lo corrido del 2026	4-jun-26	10-jun-26 11-jun-26
Solicitud de soporte de seguimiento de indicadores y divulgación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) para la vigencia 2025 y lo corrido de 2026	17-jun-26	22-jun-26
Reunión virtual, a través de la herramienta Teams, para ampliar información referente a la Política de Prevención de Daño Antijurídico	18-jun-26	18-jun-26
Solicitud de información sobre Contratos de Prestación de Servicios de Servicios Personales - Defensa Judicial - Auditoría Gestión Jurídica.	18-jun-26	19-jun-26

Fuente: *Elaboración propia con datos generados u/o obtenidos en la fase de planeación.*

Desempeño o ejecución

Para la etapa de ejecución, el equipo auditor, junto con los profesionales designados de la Subgerencia Jurídica, realizaron las siguientes actividades:

- Se verificaron los perfiles de los profesionales contratados para la defensa judicial y extrajudicial de personas naturales, así como los perfiles de los profesionales ofertados por los contratistas (personas jurídicas) y quienes efectivamente ejecutan las actuaciones judiciales.

  Se revisó una muestra de once (11) expedientes electrónicos correspondientes a procesos de contratación directa para la prestación de servicios profesionales de abogados de

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

defensa judicial adelantados por la Subgerencia Jurídica y Contractual de TRANSMILENIO S.A., seleccionados mediante muestreo dirigido con fundamento en el Programa de Trabajo de Auditoría. La revisión comprendió la verificación de los estudios previos, la constancia de evaluación de idoneidad, el certificado de inexistencia o insuficiencia de personal de planta, las hojas de vida y los documentos soporte de formación académica y experiencia, así como los documentos publicados en los expedientes electrónicos del proceso, del proveedor y del contrato en SECOP II, con el fin de evaluar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Circular N°020 de 2024 del Comité de Contratación.

De manera complementaria, se consultaron los registros y actuaciones procesales disponibles en SIPROJWEB respecto de los abogados objeto de la muestra, con el propósito de corroborar la correspondencia entre el perfil profesional acreditado, la experiencia específica exigida y las actuaciones judiciales asignadas.

- Se revisó en una muestra de diez (10) procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales, la oportunidad en la recepción, asignación y atención de las notificaciones judiciales, el adecuado registro y actualización de las actuaciones en SIPROJWEB. La revisión incluyó el análisis de los actos procesales registrados en SIPROJWEB, las piezas procesales aportadas por la dependencia auditada, las actuaciones surtidas dentro de cada expediente y la documentación soporte relacionada con el ejercicio de la defensa judicial, con el propósito de verificar la adecuada gestión de los procesos objeto de la muestra.
- Con el propósito de verificar que la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) se encontrara formalmente adoptada, vigente y actualizada, de conformidad con la normatividad y los lineamientos metodológicos aplicables, se realizó una reunión virtual de entendimiento con la Subgerencia Jurídica y Contractual el 4 de junio de 2026. Posteriormente, se examinó la documentación remitida por el área auditada los días 10 y 11 de junio de 2026, correspondiente a los actos administrativos, actas de los comités competentes, guías metodológicas y demás soportes relacionados con la formulación,

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

implementación, seguimiento y actualización de la política, contrastando su conformidad con el marco normativo y los lineamientos metodológicos aplicables.

- Para verificar que la entidad identificó y analizó las causas recurrentes que generan litigios y condenas como insumo para la formulación y actualización de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, así como que realiza el seguimiento y la evaluación periódica de la política con base en indicadores y resultados medibles, se realizaron reuniones virtuales los días 4 y 18 de junio de 2026 y se revisó la documentación remitida por la Subgerencia Jurídica y Contractual los días 10 y 11 de junio de 2026, complementada el 22 de junio de 2026 en atención a un requerimiento adicional. La revisión comprendió, entre otros aspectos, el diagnóstico de las causas de litigiosidad, indicadores de seguimiento, los informes de monitoreo y evaluación, las actas del Comité de Conciliación y los demás soportes relacionados con la implementación y seguimiento de la política.
- Se revisaron los canales de información internos y externos de TRANSMILENIO S.A. y la documentación remitida por la Subgerencia Jurídica y Contractual los días 10, 11 y 22 de junio de 2026, con el objeto de determinar la aplicación efectiva de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA), el nivel de conocimiento por parte de los responsables de su implementación y el cumplimiento de los lineamientos relacionados con su divulgación, socialización, publicación y gestión.
- Se revisaron ocho (8) riesgos y once (11) controles registrados en el Mapa de Riesgos de Gestión Jurídica y en el Anexo 2: Mapa de Riesgos de Corrupción 2025, publicados en el apartado MIPG de la intranet institucional. Asimismo, los días 15 y 19 de mayo de 2026 se realizaron mesas de entendimiento con la Subgerencia Jurídica para ampliar y validar la información registrada en dichos instrumentos.

  La información fue analizada de acuerdo con el M-OP-002 Manual para la Gestión del Riesgo en TRANSMILENIO S.A. (Versión 7, julio de 2024), su Anexo 1: Metodología para la Administración de los Riesgos de Seguridad de la Información y la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas (Versión 6,

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

noviembre de 2022), considerando los criterios para la identificación, análisis, documentación y diseño de riesgos y controles establecidos en la metodología institucional.

Comunicación de resultados

Producto de la ejecución de las pruebas de auditoría, se identificaron los hallazgos preliminares descritos en la siguiente tabla, los cuales fueron socializados y comunicados por medio de correo electrónico a los responsables de las unidades auditadas, concediendo un plazo de tres (3) días hábiles para el ejercicio del derecho a réplica o controversia, a través de la formulación de respuestas, comentarios u observaciones que fueran consideradas sobre el contenido de los hallazgos por parte de los responsables de las unidades auditadas, de quienes se recibió pronunciamientos, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 2 Comunicaciones de resultados

Cantidad de hallazgos reportados	Fecha de reporte por parte de la OCI	Fecha límite de respuesta por parte de las dependencias	Fecha de entrega de la respuesta por parte de las dependencias
1	23-jun-2026	25-jun-2026	Subgerencia Jurídica 25-jun-2026
2	24-jun-2026	30-jun-2026	Subgerencia Jurídica 30-jun-2026
3	24-jun-2026	30-jun-2026	Subgerencia Jurídica 30-jun-2026

Fuente: *Elaboración propia con datos generados y/u obtenidos en la fase de comunicación de resultados.*

Asimismo, la Oficina de Control Interno emitió el informe preliminar que contenía observaciones sobre situaciones adicionales a las comunicadas en los hallazgos. Posteriormente, una vez recibidos los comentarios y/o respuestas frente a los hallazgos por parte de los responsables de la unidad auditada, la Oficina de Control Interno emitió un pronunciamiento sobre cada respuesta recibida, las cuales fueron registradas en los respectivos reportes de hallazgos que, al terminar la reunión de cierre de la auditoría que se llevó a cabo el 08 de julio de 2026, fueron remitidos por correo electrónico a los responsables para su conocimiento, al igual que el Informe Preliminar de la auditoría interna. Sobre este último no se recibió manifestación alguna de los responsables del área auditada.

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

Producto del análisis de las respuestas emitidas por los responsables de las unidades auditadas, dos hallazgos preliminares se clasificaron como observaciones, y el restante se mantuvo con modificaciones.

RIESGOS PRIORIZADOS EN LA AUDITORÍA INTERNA

Durante la fase de planeación específica de la auditoría interna se analizó el mapa de riesgos institucional para identificar riesgos reconocidos por los responsables de la unidad auditada que pudieran priorizarse para ser evaluados en la auditoría. Aunado a ello, en la ejecución de las pruebas de recorrido, en la revisión previa documental y en la evaluación preliminar de riesgos y controles de la unidad auditada, la Oficina de Control Interno identificó y priorizó los descritos a continuación:

Riesgos incluidos en el mapa de riesgos del proceso auditado

- Inadecuada o inoportuna defensa judicial y extrajudicial de los intereses de TRANSMILENIO S.A. (GJ1)
- Direccionamiento en la defensa judicial de la entidad, con fines particulares (R27)

Nota: Estos riesgos fueron tomados textualmente de la matriz de riesgos del proceso, sin embargo, se precisa que su descripción no cumple las características definidas en la Guía para la Gestión Integral del Riesgo en Entidades Pública versión 7 de 2025.

Riesgos identificados por la Oficina de Control Interno

- Posibilidad de afectación económica por una gestión inadecuada de la defensa judicial y extrajudicial debido a debilidades en la valoración del riesgo procesal, incumplimiento de términos, seguimiento insuficiente de procesos y debilidades en la articulación al interior de la entidad
- Posibilidad de afectación económica y reputacional por el incremento de demandas, condenas judiciales, pagos por sentencias debido a debilidad para identificar, analizar y tratar las causas generadoras del daño antijuridico.

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS

Como resultado de la ejecución de la auditoría interna al proceso de Gestión Jurídica, y con base en las pruebas de auditoría aplicadas, el análisis de la información suministrada y la verificación de los controles implementados, a continuación, se presentan los resultados obtenidos:

FORTALEZAS:

- Como resultado de la reestructuración organizacional adoptada mediante el Acuerdo N°05 de 2025 de la Junta Directiva, se evidenció el fortalecimiento del modelo de prevención del daño antijurídico a través de la actualización de la estructura y operación del Grupo Interdisciplinario de Prevención del Daño Antijurídico. La integración transversal de las áreas judiciales, técnicas, operativas y de analítica, así como la vinculación de sus integrantes por cargo y no por persona, favorece la continuidad institucional, fortalece la articulación entre dependencias y contribuye a una gestión más efectiva de los riesgos jurídicos.
- Se evidenció el fortalecimiento del marco institucional para la defensa de los intereses de la Entidad mediante la expedición e implementación del Acuerdo N°02 de 2026 y el Acuerdo N°03 de 2026 de abril y mayo del 2026, los cuales establecen lineamientos y políticas para la gestión de la defensa judicial y la atención de conciliaciones extrajudiciales y procesos administrativos por accidentalidad en el sistema. Esta actuación contribuye a la unificación de criterios, la toma de decisiones más consistentes y la mitigación de riesgos jurídicos, favoreciendo una gestión más eficiente y preventiva del daño antijurídico.

HALLAZGOS[2] DE AUDITORÍA

La Oficina de Control Interno, en el ejercicio del rol de enfoque hacia la prevención concentra parte de sus funciones en verificar que los controles asociados a todas las actividades de

[2] *"(…) diferencias entre los criterios de evaluación y el estado existente de la actividad bajo revisión, conocido como "condición". (…). La diferencia entre los criterios y la condición es indicación de un hallazgo potencial que debe ser señalado y evaluado con mayor detalle."* Norma 14.2 Análisis y potenciales hallazgos del trabajo. Normas Globales de Auditoría Interna. Instituto de Auditores Internos - IIA.

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

TRANSMILENIO S.A. estén definidos adecuadamente, sean apropiados y se mejoren de manera permanente; es así como, desde este rol se establece un análisis y perspectivas sobre las causas de las deficiencias, problemas o situaciones identificados en la auditoría, para recomendar a los líderes de proceso o responsables de las unidades auditadas adoptar las medidas preventivas y/o correctivas (si aplican) que solucionen de fondo situaciones que se detectan como recurrentes y afectan los resultados esperados por la administración.[3]

1. INCUMPLIMIENTO EN LA PUBLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO E INFORMES EN LA SECCIÓN DE TRANSPARENCIA DE PÁGINA WEB INSTITUCIONAL

Con el fin de verificar la publicación de la Política del Daño Antijurídico, se ingresó a la página Web de TRANSMILENIO S.A., sección de “Transparencia y Acceso a la información pública” en el numeral 2.1. “Normatividad de la entidad o autoridad”, apartado 2.1.5 “Políticas, lineamientos y manuales” donde no se encontró publicada; y en el numeral 4. “Planeación, presupuesto e informes”, específicamente en el numeral “4.9 Informe sobre Defensa Pública y Prevención de Daño Antijurídico” se evidenció que reposan los documentos de “Procesos y conciliaciones activos Defensa Judicial de TRANSMILENIO” con última fecha de modificación el 5 de diciembre de 2025 y su contenido se limita a reportes con datos históricos hasta el año 2024. De igual manera, al revisar el numeral “2.4. Gestión Jurídica”, solo se identificó el “Informe de gestión del Comité de Conciliación de TRANSMILENIO S.A.” correspondiente al segundo trimestre de 2025.

Con base en lo anterior, se concluye incumplimiento en la publicación y disposición de la Política de Prevención del Daño Antijurídico e informes relacionados, vulnerando lo referente a transparencia activa.

[3]Adaptado Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces. Versión 3. Septiembre de 2023. Departamento Administrativo de la Función Pública. Pág. 42

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

Normatividad o criterios incumplidos

Ley 1712 de marzo 6 de 20214 - Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 9.

“Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:(...)

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;” (subrayado fuera de texto).

Manual Operativo MIPG - Versión 6 de diciembre de 2024

3.4.3 Política de Defensa Jurídica

Lineamientos generales para la implementación

“Actuaciones extrajudiciales

Esta dimensión comprende las actuaciones que realiza la entidad a partir de la solicitud de resarcir un presunto daño antijurídico causado por su acción u omisión y hasta antes de la interposición de la acción judicial en su contra por parte del afectado. (...)

Para el proceso de formulación de la Política de Prevención del Daño Antijuridico se deben los siguientes parámetros: (...)

- Divulgarse a través de un repositorio de información en la Entidad al que los apoderados pueden acceder.”

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

Acuerdo N.º 01 de diciembre 27 de 2023 - Por medio del cual se adopta una política de prevención del daño antijurídico.

ARTÍCULO PRIMERO:

“Parágrafo 2: Incorporar en el Sistema Integrado de Gestión de la entidad, la política de prevención del daño antijurídico adoptada mediante el presente acto administrativo.”

ARTÍCULO CUARTO:

“La Secretaría Técnica del Comité de Conciliación socializará la política al interior de la entidad para tal fin, gestionará su publicación en los medios de comunicación internos establecidos y en la página web de la entidad. (…)

Las Directrices de Conciliación deben cumplir con las siguientes pautas: (...)

Divulgarse a través de un repositorio de información en la Entidad al que los apoderados pueden acceder.”

Posibles Causas:

Debilidades en los controles de verificación para la incorporación, actualización y divulgación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico e informes en la sección de transparencia de página Web institucional.

Posible Riesgo:

Posibilidad de afectación económica y reputacional por el incremento de demandas, condenas judiciales, pagos por sentencias debido a debilidad para identificar, analizar y tratar las causas generadoras del daño antijuridico.

Recomendaciones:

- Implementar controles que aseguren la incorporación, publicación, actualización y verificación periódica de la Política de Prevención del Daño Antijurídico e informes en la

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

página web institucional, asignando responsables y mecanismos de seguimiento para garantizar su disponibilidad y consulta permanente.

Plan de Mejoramiento: No fue presentado por el responsable de la unidad auditada dentro del tiempo estipulado por la Oficina de Control Interno.

Análisis de respuesta del responsable de la unidad auditada.

Como resultado del análisis de la respuesta dada por la Subgerencia Jurídica y Contractual y por medio de correo electrónico el 30 de junio de 2026, no se aceptaron los argumentos, considerando lo que se expone a continuación:

Frente a la respuesta y evidencias presentadas por la Subgerencia Jurídica y Contractual, se constata la divulgación de las acciones de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) en la intranet institucional, así como su inclusión en el repositorio normativo del Sistema Régimen Legal de Bogotá y en el Sistema de Información de Procesos Judiciales (SIPROJ), en consecuencia, se procede a suprimir del cuerpo del hallazgo y de la recomendación original los apartados concernientes a dichos canales de difusión, así como se realizan ajustes en la redacción del título y posibles causas.

Respecto a lo señalado por la Subgerencia Jurídica y Contractual sobre la existencia de publicaciones en la ruta "*Nuestra Entidad – Documentación – Normatividad - Normatividad y Reglamentación TRANSMILENIO S.A.",* se validó que la documentación allí dispuesta corresponde a resoluciones, acuerdos y circulares que adoptan la política, incorporan lineamientos generales o regulan el Comité de Conciliación; sin embargo, no se evidencia de manera taxativa el documento íntegro, estructurado y vigente de la PPDA.

Teniendo en cuenta que el objeto central del hallazgo se enfoca de manera específica en la omisión de la publicación de la PPDA y de los informes referenciados en el Portal de Transparencia de la página Web institucional, bajo los estándares legales de accesibilidad y

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

transparencia proactiva, es de precisar que las disposiciones normativas que rigen la materia contemplan lo siguiente:

1. El artículo 313 del Decreto Distrital 479 de 2024 establece:

"Consulta de la información jurídica. Los Sistemas de información Jurídica dispuestos por la Secretaría Jurídica Distrital serán los instrumentos a través de los cuales se realizará la socialización de los actos \ documentos administrativos de alto impacto expedidos por las diferentes entidades y organismos distritales a efecto de facilitar su consulta y contribuir con la unidad de criterio jurídico al interior del Distrito Capital.

Lo anterior, sin perjuicio de la publicación que por ley se requiera realizar en el Registro Distrital, la página web de las respectivas entidades o el medio que para el efecto se defina." (Subrayado fuera de texto)

De igual forma, la Ley 1712 de 2014 dispone que:

2. La entidad es sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información pública:

"Artículo 5: ***Ámbito de aplicación.*** Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital."

3. Las políticas y lineamientos institucionales constituyen información mínima obligatoria de publicación proactiva:

"ARTÍCULO 9. ***Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado.*** Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan: (…)

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;" (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, la PPDA corresponde a una política institucional que contiene lineamientos para la prevención del daño antijurídico y se encuentra asociada al cumplimiento de objetivos, seguimiento y evaluación de resultados, razón por la cual hace parte de la información que debe ser divulgada de manera proactiva.

4. Anudado a lo anterior, la Resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establece los lineamientos para la publicación y divulgación de información en medios electrónicos, definiendo la estructura estandarizada del "Menú de Transparencia y Acceso a la Información Pública". En el Anexo 2, señala:

"2.4.2 Menú de Transparencia y acceso a la información pública (…)

Estandarización de contenidos

Los sujetos obligados estandarizarán la estructura de contenidos para la divulgación de información pública. (…)

La siguientes es la estructura de contenidos del menú de transparencia y acceso a la información:

MENÚ NIVEL I	MENÚ NIVEL II
2. Normativa (…)	**(…)** **2.1.5 Políticas, lineamientos y manuales.** Cada sujeto obligado deberá publicar sus políticas, lineamientos y manuales, tales como, según le aplique: (a) Políticas y lineamientos sectoriales; (b) Manuales; (c) otros lineamientos y manuales que le aplique. (…)

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

4. Planeación, Presupuesto e Informes (…)	**(…)** **4.9 Informe sobre Defensa Pública y Prevención del daño Antijurídico.** Publicar informe trimestral que corresponda, entendiéndose cumplido con el redireccionamiento al sistema kogui de la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación.”

De acuerdo con lo anterior, la información relacionada con la política de prevención del daño antijurídico e informes deben incorporarse dentro de la estructura estandarizada del Menú de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Al respecto, resulta necesario aclarar que, por un error involuntario de transcripción, el criterio normativo correspondiente al numeral 2.1.5 no fue referenciado en su totalidad inicialmente. Por tal razón, se transcribe e integra a continuación como fundamento del hallazgo, toda vez que, al igual que el numeral 4.9, forma parte de la estructura de contenidos del menú de transparencia y acceso a la información.

En lo que respecta específicamente a la publicación de los informes trimestrales indicados en el numeral 4.9 y 2.4, la Subgerencia Jurídica y Contractual no aportó argumentos ni soportes documentales que evidencien la publicación de dichos seguimientos.

Por lo anterior, se evidenció que no se cumple plenamente con la incorporación y divulgación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico e informes bajo los parámetros de transparencia y estandarización establecidos en la Ley 1712 de 2014 y la Resolución 1519 de 2020. En consecuencia, se mantiene el hallazgo relacionado con la publicación e incorporación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) e informes en la sección de transparencia de página web institucional, considerando que persisten oportunidades de mejora en relación con los criterios de incorporación, ubicación y divulgación establecidos en la normativa vigente, necesarias para garantizar su adecuada observancia.

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

OBSERVACIONES:

1. **Debilidades en la estructura y descripción de riesgos, y en la formulación de controles para el proceso de Gestión Jurídica:**

   Con base en la información contenida en el Mapa de Riesgos de Gestión Jurídica y el Anexo 2: Mapa de Riesgos de Corrupción 2025 (publicados en el apartado MIPG de la intranet institucional), se realizó la revisión estructurada de ocho (8) riesgos identificados. Como resultado del análisis, se determinó lo siguiente:

   - Seis (6) riesgos (75 %) no identifican el impacto o consecuencia que la materialización del riesgo generaría sobre la organización.
   - Seis (6) riesgos (75 %) omiten la identificación de la causa raíz que origina el evento.
   - Aunque el 100 % de los riesgos incluye una causa inmediata, en un (1) caso (12.5 %) se registran múltiples causas y en cinco (5) casos (62.5 %) la descripción se limita al incumplimiento de una actividad operativa del proceso, en lugar de una causa estructurada.

   Lo anterior evidencia que la formulación de los riesgos en los instrumentos evaluados presenta debilidades en la definición de sus componentes esenciales.
   En consecuencia, estas inconsistencias afectan la calidad del análisis de riesgo y dificultan la estimación objetiva de la probabilidad y el impacto. Asimismo, debilitan la base técnica requerida para diseñar controles oportunos y efectivos. Por lo tanto, se hace indispensable fortalecer la aplicación de la metodología institucional, asegurando el cumplimiento de los lineamientos técnicos definidos para una adecuada gestión del riesgo.

   Respecto a los once (11) controles asociados a los mapas de riesgos evaluados, se realizó el análisis de su redacción, propósito y alcance metodológico. Como resultado, se determinó que, si bien el 100 % cumple formalmente con la inclusión de los elementos estructurales, el análisis de fondo de su diseño evidenció las siguientes debilidades:

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

- Se identificó que en cinco (5) (45.5%) de los controles evaluados, las actividades descritas corresponden en realidad a la ejecución ordinaria del proceso (operación). Desde el punto de vista metodológico, un control debe ser una acción autónoma e independiente, diseñada específicamente para verificar que la tarea operativa se ejecutó correctamente y bajo los estándares definidos.
- En cinco (5) (45.5 %) no se especifica un cargo principal encargado de ejecutar la acción de control, lo que impide establecer a quién le corresponde rendir cuentas por la actividad.
- Las actividades de seguimiento se ejecutan y cuentan con soporte documental. No obstante, en la hoja de trabajo en Excel "Asignaciones", se constató que no se registra la totalidad de la información requerida. Específicamente, se omiten las fechas de finalización, los registros de seguimiento periódico y se evidencia el uso de medios como WhatsApp y llamadas en la columna “Trámite”. Estas deficiencias limitan el control, impiden medir el avance real de los trámites, restringen la trazabilidad cronológica y dificultan la generación de indicadores de oportunidad y cumplimiento.

Recomendación(es):

- Revisar y ajustar la formulación de los riesgos del proceso de Gestión Jurídica, en concordancia con la metodología institucional vigente, garantizando la adecuada definición de sus elementos constitutivos (causa raíz, causa inmediata, evento e impacto), con el fin de mejorar la calidad de la valoración del riesgo y asegurar el diseño de controles coherentes con los factores que originan su materialización.
- Fortalecer la descripción de los controles mediante el uso de verbos verificables, medibles y de control, definiendo con precisión la acción realizada. Para ello, se debe asegurar que la redacción inicie con verbos de acción directa de supervisión (como Verificar, Validar, Conciliar, Autorizar o Revisar), evitando términos operativos o procedimentales (Sustanciar, Proyectar, Elaborar, Tramitar) que confunden la ejecución

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

de la tarea con su mitigación. Asimismo, es indispensable que cada control describa de forma explícita el objeto de la verificación (el qué), el parámetro de comparación o estándar técnico aplicado (el contra qué) y el curso de acción ante el hallazgo de desviaciones, garantizando que el mecanismo sea auditable y genere un soporte o evidencia objetiva.

- Fortalecer los mecanismos de registro, seguimiento y trazabilidad de los requerimientos y trámites gestionados por el proceso, mediante el diligenciamiento completo y oportuno de las bases de seguimiento y la utilización exclusiva de canales institucionales para la recepción y gestión de solicitudes. Lo anterior, con el fin de garantizar la integridad, confiabilidad y trazabilidad de la información, así como disponer de datos suficientes para el monitoreo de la gestión, la medición de tiempos de respuesta y la toma de decisiones.

2. Evaluación de perfiles de apoderados de defensa judicial y extrajudicial de la entidad:

Se identificaron debilidades en la estructuración documental de los procesos de contratación con personas jurídicas, particularmente en cuanto a la definición y documentación de los criterios de experiencia e idoneidad, la incorporación de soportes que reflejen de manera clara el análisis efectuado durante la etapa precontractual y la exclusión de documentos que no resulten determinantes para la evaluación realizada. Asimismo, no se evidenció soporte que sustentara la inaplicabilidad de la certificación de insuficiencia o inexistencia de personal en los casos en que esta no fue aportada.

Recomendación(es):

- Fortalecer la documentación de los procesos de contratación mediante la definición clara de los criterios de experiencia e idoneidad, la inclusión de soportes que evidencien el análisis precontractual y la conservación exclusiva de documentos pertinentes para la evaluación y selección del contratista, garantizando la trazabilidad, transparencia y solidez de las decisiones contractuales.

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

TRANSMILENIO | 25 AÑOS TRANSMILENIO S. A. | ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

3. **Adopción y actualización de la Política de Prevención del Daño Antijurídico – PPDA:**

   En la Guía Metodológica de marzo de 2026 (en implementación) suministrada por la Subgerencia Jurídica y Contractual, se identificaron oportunidades de fortalecimiento relacionadas con la definición de roles y responsabilidades para la ejecución de la política, la incorporación de criterios objetivos para la priorización de causas generadoras de litigiosidad, el diseño de indicadores de gestión e impacto y la definición de mecanismos operativos para la implementación y seguimiento de las medidas preventivas.

   Recomendación(es):

   - Fortalecer la Guía Metodológica de marzo de 2026 (en implementación), mediante la definición clara de las funciones, competencias y responsabilidades de la Oficina Jurídica, las áreas misionales y los líderes de proceso en su implementación y seguimiento; incorporar criterios objetivos de priorización basados en la recurrencia del hecho generador, la cuantía de las pretensiones y la probabilidad de condena para focalizar las acciones preventivas en los riesgos más relevantes; establecer indicadores de gestión e impacto que permitan medir periódicamente el cumplimiento de las acciones y su efectividad en la reducción de la litigiosidad; e integrar un Anexo Operativo o Plan de Trabajo que detalle las actividades a desarrollar, los responsables de su ejecución, los cronogramas de implementación y los mecanismos de seguimiento y medición.

4. **Identificación y análisis de las causas recurrentes que generan litigios y condenas como insumo de la política y seguimiento periódico y evaluación de la política, con base en indicadores y resultados medibles.**

   En revisión de los informes anexos a las actas (Segundo Semestre 2024, Primer Semestre 2025 y Segundo Semestre 2025), se constató que, si bien la Subgerencia Jurídica ejerce un control continuo, no existe evidencia del diligenciamiento de la matriz ni de la estructuración formal de los indicadores exigidos por la Guía para la Formulación y Adopción de la PPDA de agosto del 2020. Los avances reportados (contador de consultas y reducción de tutelas) se

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

presentan de manera global y no están integrados metodológicamente bajo el esquema técnico establecido. En mesa de trabajo del 18 de junio de 2026, la Dirección de Representación Judicial y Extrajudicial (Profesional Universitario 04) señaló que el seguimiento actual emplea métricas diferentes a las de la Guía, considerando que el contador de consultas web y el volumen de tutelas permiten un reflejo más dinámico, claro y oportuno para evaluar la efectividad de la PPDA.

Recomendación(es):

- Fortalecer la Política de Prevención del Daño Antijurídico mediante la documentación de indicadores de resultado que permitan medir la efectividad de las acciones implementadas para mitigar las causas generadoras de litigiosidad identificadas por la Entidad.

  Dichos indicadores deberán establecer una línea base, una meta y una periodicidad de seguimiento, de manera que permitan evaluar la política implementada.

5. **Programas de capacitación sobre la PPDA y mecanismos de evaluación para medir su impacto en la gestión jurídica.**

   Si bien se evidencian acciones de divulgación institucional y socialización en escenarios de comité, no se observó evidencia de programas de capacitación estructurados dirigidos a servidores públicos, contratistas y responsables de la implementación, ejecución y seguimiento de la política. Asimismo, no se identificaron mecanismos de evaluación o medición que permitan verificar el nivel de apropiación, comprensión y aplicación de los lineamientos de la PPDA por parte de los actores involucrados, limitando la posibilidad de determinar la efectividad de las estrategias de socialización implementadas.

   Recomendación(es):

   - Formular e implementar un plan de capacitación periódica sobre la Política de Prevención del Daño Antijurídico dirigido a servidores, contratistas y, especialmente, a las dependencias responsables de su implementación, seguimiento y control,

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

incorporando mecanismos de evaluación que permitan medir el nivel de conocimiento y apropiación de la política, así como la efectividad de las acciones de socialización realizadas.

DECLARACIONES GENERALES:

- *La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por las áreas indicadas en el presente informe, responsables de la actividad objeto de evaluación y seguimiento. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.*

- *Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionadas por el equipo auditor 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.*

- *La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que, procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.*

- *La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la administración de TRANSMILENIO S.A., más se incentiva la consideración de las "Recomendaciones" en la construcción de los planes de mejora a que haya lugar para el mejoramiento del Sistema de Control Interno y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la entidad.*

ANGELA JOHANNA MARQUEZ MORA

Firmado digitalmente por ANGELA JOHANNA MARQUEZ MORA
Fecha: 2026.07.17 09:34:55 -05'00'

ANGELA JOHANNA MÁRQUEZ MORA
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: *Ludy Amanda Goyeneche Mogollón, Contratista de apoyo, Oficina de Control Interno*

Revisó: *Herlay Hurtado Ortiz, Contratista de apoyo, Oficina de Control Interno*

TRANSMILENIO S.A.
Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co