CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AUDITORÍA FINANCIERA, DE GESTIÓN Y RESULTADOS

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

Código auditoría No. 86

Fecha: junio de 2025

Pacto Global
Red Colombia

11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME FINAL DE AUDITORÍA FINANCIERA, DE GESTIÓN Y RESULTADOS

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

PDVCF 2025

CÓDIGO AUDITORÍA No. 86

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomás Reyes Bustamante
Contralor Auxiliar

Cesar Dinel Camacho Urrutia
Director Sectorial Movilidad

Sebastián José Bitar Arango
Subdirector de Fiscalización Movilidad

Stefanny Johana Abril Peña
Asesora

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Equipo de Auditoría:

Katherine Medina Martínez	Gerente 039-01
Dagoberto Correa Pil	Profesional Especializado 222-05 (E)
Diany Yolima Rincón Pérez	Profesional Especializado 222-07
Javier William Orozco Ramos	Profesional Especializado 222-07
Jorge Efraín Laverde Enciso	Profesional Especializado 222-07 (E)
Luz Angely Ospina Medina	Profesional Especializado 222-07
Marlon Rafael Escalona Rodríguez	Profesional Universitario 219-01
Nelly Vargas Jiménez	Profesional Especializado 222-05 (E)
Sebastián Chona Londoño	Profesional Universitario 219-03
Jaime Andrés Jiménez Polanía	Contratista
María del Pilar Chávez Muñoz	Contratista
Gabriel Giovanny González	Contratista

Periodo auditado 2024

Bogotá D.C., junio de 2025

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN INTEGRAL 10

1.1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 13

1.1.1 Concepto sobre la rendición y revisión de la cuenta 13

1.1.2 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno 14

1.1.3 Macroproceso Gestión Financiera 14

1.1.4 Macroproceso Gestión Presupuestal y Resultados 17

1.1.5 Concepto sobre el fenecimiento 19

1.1.6 Concepto sobre el cumplimiento del plan de mejoramiento 20

1.2 PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 20

2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA 22

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 23

3.1 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA 23

3.1.1 Proceso Estados Financieros 23

3.1.1.1 Proceso Estados Financieros Empresa Transmilenio S.A. 24

3.1.1.1.1 Activo 25

3.1.1.1.2 Pasivo 29

3.1.1.1.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinara por diferencias entre el saldo reportado en los Estados Financieros y el reporte en el Sistema de Procesos Judiciales – SIPROJ, de la cuenta contable 27-PROVISIONES a 31 de diciembre de 2024. 30

3.1.1.1.3 Patrimonio 35

3.1.1.1.4 Ingresos 36

3.1.1.1.5 Gastos y costos 37

3.1.1.1.6 Cuentas de Orden 37

3.1.1.1.7 Operaciones Recíprocas 38

3.1.1.1.8 Control Interno Contable Empresa Transmilenio S.A. 39

3.1.1.2 Proceso Estados Financieros Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público – SITP _____ 40

3.1.1.2.1 Activo..... 43

3.1.1.2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por diferencias en el saldo de la cuenta 1384 – Otras cuentas por cobrar. 44

3.1.1.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la actualización de saldos, reconocimiento y medición posterior de los activos registrados en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión. 50

3.1.1.2.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de traslado de recursos al Patrimonio Autónomo del SITP cuenta 1926 – Derechos en fideicomiso..... 68

3.1.1.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinara por omisión del registro de las cuentas/subcuentas creadas a favor de Transmilenio S.A. en los contratos de patrimonio autónomo constituidos por Concesionarios Privados. 73

3.1.1.2.2 Pasivo..... 80

3.1.1.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de soportes idóneos en ajustes contables de la cuenta 2314 – Financiamiento Interno de Largo Plazo. 81

3.1.1.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en el registro contable de laudos arbitrales durante la vigencia 2024. . 87

3.1.1.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el proceso contable de la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración..... 92

3.1.1.2.3 Patrimonio 97

3.1.1.2.4 Ingresos..... 97

3.1.1.2.5. Gastos y costos 97

3.1.1.2.6 Cuentas de Orden 98

3.1.1.2.7 Operaciones recíprocas..... 98

3.1.1.2.8 Control Interno Contable Ente Público Distrital SITP..... 98

3.1.1.2.8.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal en la Empresa Transmilenio S.A. respecto de los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP. 99

3.1.1.2.8.2 Hallazgo administrativo por falta de acompañamiento por parte de la Oficina

de Control Interno al proceso contable del SITP 106

3.1.1.2.8.3 Hallazgo administrativo por falencias en la sistematización de la información contable del SITP. 110

3.1.2 Proceso Desempeño Financiero Empresa Transmilenio S.A. 112

3.2 MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL Y RESULTADOS 115

3.2.1 Ejecución Presupuesto de Ingresos 115

3.2.1.1 Ejecución de Ingresos y Rentas _____ 116

3.2.1.2 Modificaciones Presupuestales _____ 119

3.2.2 Proceso Presupuesto de Gastos 135

3.2.2.1 Proceso de Armonización Presupuestal_____ 136

3.2.2.2 Cuentas por Pagar _____ 143

3.2.2.2.1 Hallazgo administrativo por falta de gestión efectiva en los pagos de las cuentas por pagar de la vigencia 2023, en la vigencia 2024, contraviniendo el principio de anualidad presupuestal. 143

3.2.2.3 Control Interno Presupuestal _____ 148

3.2.2.4 Cierre Presupuestal _____ 148

3.2.2.5 Vigencias Futuras_____ 149

3.2.3 Proceso Planes y Proyectos..... 151

3.2.3.1 Plan Distrital de Desarrollo_____ 152

3.2.3.1.1 Plan de Desarrollo "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI"..... 152

3.2.3.1.2 Plan de Desarrollo "Bogotá Camina Segura"..... 164

3.2.3.2 Gestión Ambiental – Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA: _____ 172

3.2.3.3 Balance Social _____ 177

3.2.3.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible: _____ 178

3.2.4 Proceso Gasto Público 183

3.2.4.1 Contrato de Concesión No. 001 De 2011 – Revisión a Recaudo Bogotá S.A.S. - Contratos de Interventoría SIRCI 2682-2023 Y 1403-2024._____ 187

3.2.4.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de gestión de la empresa Transmilenio S.A. frente a los incumplimientos identificados del concesionario Recaudo Bogotá en el contrato 001-2011 189

3.2.4.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de seguimiento y aplicación de la potestad sancionatoria ante la caída prolongada de la infraestructura tecnológica del SIRCI, que causó afectación a la prestación del servicio en el contrato 001-2011..... 196

3.2.4.1.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de seguimiento a la situación actual del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. en la reorganización empresarial respecto de su deterioro técnico y económico en el Contrato 001-2011 205

3.2.4.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento reiterado en la continuidad de perfiles y ausencia de medidas correctivas por parte de Transmilenio en la ejecución del Contrato de Interventoría No. 2682 de 2023. 212

3.2.4.1.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el sujeto de control en el contrato 1403-2024 no garantizó la entrega completa de los empalmes, incumpliendo la obligación contenida en el Sub anexo 2 "Guía para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría" del proceso de selección TMSA-CM-02-2024..... 217

3.2.4.1.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el sujeto de control en el proceso de selección TMSA-CM-02-2024, no estableció los porcentajes de los costos, la metodología utilizada para su determinación, ni el análisis económico del porcentaje para la utilidad del 13.5 % (Contrato de interventoría 1403-2024)..... 224

3.2.4.2 Contrato Interadministrativo De Operación No. 2671-2023 Suscrito Entre Transmilenio S.A. Y La Operadora Distrital De Transporte S.A.S. (ODT S.AS.) ____ 233

3.2.4.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad no cuenta con los análisis económicos y/o financieros frente a la propuesta presentada por la ODT equivalente al 8,43 % menor del presupuesto estimado, ni de los costos diferenciales frente al anterior operador que soportaban su selección en el proceso TMSA-CD-2502-2023..... 235

3.2.4.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se utilizaron los documentos soporte del pacto de cumplimiento involucrando a la Contraloría de Bogotá en la decisión administrativa tomada por la entidad..... 252

3.2.4.2.3 Hallazgo Administrativo por cuanto el sujeto de control no cuenta con la

información del valor de los recursos recaudados para los pagos efectuados a la Operadora Distrital de Transporte (ODT), lo que imposibilita un seguimiento efectivo del contrato 2671-23. 269

3.2.4.2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se utilizó el modificatorio No. 1 de 2023, para subsanar los errores en la estructuración inicial del proceso selección TMSA-CD-2502-2023 - anexo No. 3 y el apéndice No. 2, vulnerando los principios propios de la contratación estatal. 278

3.2.4.3 Contrato De Prestación Servicios Profesionales Y De Apoyo A La Gestión No. 64-2024, Suscrito Con La Firma De Abogados Abello Galvis Abogados S.A.S.- Proceso De Selección TMSA-CD-166-2024. _____ 289

3.2.4.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en el contrato 64-24 no se realizó el estudio de mercado para la aplicación de la Circular No. 032 del 17/11/2023 en el proceso de selección TMSA-CD-166-2024 291

3.2.4.4 Contratos de Prestación de Servicios 564-2024 y 571-2024._____ 305

3.2.4.4.1 Hallazgo administrativo por el deficiente control al ingreso y salida del personal que presta sus labores en los portales- 20 de julio, Portal Avenida el Dorado, Portal Américas, Portal Usme, Portal Tunal, Portal del Sur, en la ejecución de los contratos 564 y 571 de 2024. 306

3.2.4.5 Convenio Interadministrativo No. 1050-2024 suscrito con IDIPRON._____ 309

3.2.4.5.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto el sujeto de control no justifica los desembolsos anticipados de sus aportes al convenio interadministrativo 1050-24, que superan el 75 % del valor total del contrato y no aporta evidencia de su seguimiento financiero. 311

3.2.4.5.2 Hallazgo Administrativo por la falta de seguimiento a las labores desarrolladas por el IDIPRON en el marco del convenio interadministrativo 1050-2024. 324

3.2.4.6 Contrato de Prestación de Servicios 1144-2024. _____ 332

3.2.4.6.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de $1.033.178.446 y presunta incidencia disciplinaria, debido al pago incorrecto de 819,46 m^2 correspondientes a áreas comunes del Inmueble arrendado bajo el contrato No.1144-24. 332

3.2.4.7 Contrato de Prestación de Servicios 1545-2024. _____ 354

3.2.4.7.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por cuanto Transmilenio S.A. seleccionó y adjudicó a la firma L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S., el contrato 1545-2024, contraviniendo los principios de la contratación

estatal y constitucionales de la función administrativa. 355

3.2.4.7.2 Hallazgo Administrativo por la falta del cargue de la información del informe preliminar con las recomendaciones, en la Dirección Distrital de Contabilidad incumpliendo el numeral 1.4 forma de pago de la invitación a participar, del contrato 1545-2024. 395

3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO 397

3.3.1 Hallazgo administrativo por el cumplimiento de acciones del Plan de Mejoramiento Institucional con posterioridad al término previsto en su formulación, sin la respectiva solicitud de modificación. 404

4. OTROS RESULTADOS 411

4.1 Derecho de petición No. 1728 de 2024 411

4.1.1 Hallazgo Administrativo, por la no justificación en el incremento del valor del Contrato 340-24 en relación con la reducción de los índices de evasión. 412

4.2 Traslado de presunto hallazgo fiscal realizado por la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO S.A. 422

4.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de $91.168.151 y presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración, planeación y ejecución del contrato interadministrativo de prestación de servicios de comunicación No. 1215 de 2024, suscrito con la ETB, que derivaron en falta de soporte de la necesidad, uso parcial de los equipos y distribución sin justificación técnica. 425

4.3 Evolución Sistema Integrado De Transporte Público-SITP-a diciembre de 2024 .. 462

5. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA. 481

1. DICTAMEN INTEGRAL

Doctora
MARÍA FERNANDA ORTIZ CARRASCAL
Gerente General
Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A.
Ciudad

Ref.: Dictamen de la Auditoría Financiera de Gestión y Resultados, código 86 PDVCF 2025.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993[1] y el Decreto Ley 403 de 2020, practicó Auditoría Financiera de Gestión y Resultados a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A., mediante la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, en aplicación de los cuales administró los recursos puestos a su disposición, realizó la evaluación de los resultados del presupuesto de ingresos y gastos, los planes, y proyectos, gasto público, la calidad y eficiencia del control fiscal interno, el cumplimiento al plan de mejoramiento, el desempeño financiero, el examen de la situación financiera a 31 de diciembre de 2024 y el estado de resultados integral por el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2024.

En lo referente al Proceso Estados Financieros, se evidenció que con fundamento en la Resolución 226 del 29 de diciembre de 2020, expedida por la Contaduría General de la Nación, la empresa determinó que en razón del objeto social de Transmilenio S.A. dada su condición de ente gestor no debe incluir la información financiera de bienes, derechos y obligaciones correspondientes al Sistema Integrado de

[1] Modificada por el Decreto Ley 403 de 2020

Transporte – SITP; sin embargo, tiene la competencia de la preparación y presentación de los Estados Financieros del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

En consecuencia, la Empresa Transmilenio S.A. elaboró y presentó dos (2) Estados Financieros para la vigencia 2024, uno correspondiente a la Empresa Transmilenio S.A. en su calidad de ente gestor y otro correspondiente al Ente Público Distrital -SITP. Este Organismo de Control presenta los resultados de la evaluación a los citados informes en el Macroproceso Gestión Financiera.

Por lo tanto, las cifras obtenidas fueron comparadas con las de la vigencia anterior a partir de la evaluación de los Estados Financieros de Transmilenio S.A. – Ente Gestor y del Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público – SITP. Asimismo, se comprobó si las operaciones financieras, administrativas y económicas fueron realizadas en cumplimiento de las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Este informe de auditoría contiene: la opinión sobre los estados financieros y el concepto sobre la gestión presupuestal y resultados.

Es responsabilidad de la administración de Transmilenio S.A. el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. A su vez, es responsable por la preparación y presentación fiel de los estados financieros, libres de errores significativos, de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo para las empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público (Transmilenio S.A.) y el marco normativo para entidades de gobierno (SITP), prescritos por la Contaduría General de la República y por otras entidades competentes. Igualmente, de implementar los controles internos[2], que considere necesarios para el logro de estos fines.

[2] Numeral 149 ISSAI 200

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la aplicación de los sistemas de control de gestión, resultados y financiero (opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y concepto sobre la gestión presupuestal y resultados), el acatamiento a las disposiciones legales, y la calidad y eficiencia del control fiscal interno.

La Contraloría de Bogotá, ejecutó esta Auditoría Financiera de Gestión y Resultados, de conformidad con los principios aplicables de las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI-, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

De conformidad con las normas ISSAI, la Contraloría de Bogotá, aplica juicio profesional, mantiene una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría y cumple con los requerimientos de ética en relación con la independencia, con enfoque en riesgos, que permitió obtener evidencia suficiente y apropiada de auditoría; por consiguiente, requirió la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y las opiniones expresadas en el dictamen integral.

La evaluación incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de TMSA, las cifras y presentación de los estados financieros, los informes presupuestales, informes de la gestión fiscal, el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que, una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y, por consiguiente, en la eficiente y efectiva

producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

En el desarrollo de la labor realizada se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, entre otras, el alto volumen de información y documentos de carácter financiero generados por la Empresa durante la vigencia 2024, así como falta de seguimiento a los estados financieros del Ente Público Distrital SITP por parte de la Revisoría Fiscal, dada la responsabilidad de la Empresa en la preparación y presentación de los dos estados financieros evaluados en la presente auditoría, lo cual incidió en el análisis y verificación de la muestra seleccionada, por lo que la Contraloría de Bogotá, se reserva el derecho de revisar el tema y pronunciarse al respecto con relación a los hechos que pudieron ocurrir durante esta vigencia.

Asimismo, mediante la carta de observaciones se dieron a conocer a TMSA a través del radicado 2-2025-07809 de fecha 08 de abril de 2025, a su vez, la respuesta de la administración fue analizada y valorada, tal como se señala en el capítulo de resultados del presente informe.

1.1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1.1.1 Concepto sobre la rendición y revisión de la cuenta

El representante legal de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del 2024, dentro de los plazos previstos en la Resolución Reglamentaria No. 002 de 2022, presentada a la Contraloría de Bogotá D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF con fecha de recepción del 27 de febrero de 2025, dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto se han establecido.

1.1.2 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno

Corresponde a la Contraloría de Bogotá D.C., conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal[3].

El control fiscal interno implementado en Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 84,60% valorándose como adecuado. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 74,05% que lo clasifica como parcialmente efectivo; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 76,69% (porcentaje) valorado como eficiente.

1.1.3 Macroproceso Gestión Financiera

Estados Financieros

Fundamento de la opinión

Fundamento de la Opinión Estados Financieros Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

En el presente ejercicio auditor no se presentaron incorrecciones.

La totalidad de imposibilidades ascendieron a $21.432,46 millones, que correspondió al 1,31% del total de los activos; es decir, estas incorrecciones no son materiales y corresponde a una incertidumbre de la cuenta contable 27 provisiones.

[3] Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

Fundamento de la Opinión Estados Financieros Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público - SITP

La totalidad de incorrecciones ascendieron a $127.498,84 millones, que corresponden al 2,24% del total de los activos; es decir, estas incorrecciones son no materiales, siendo los casos más relevantes, registros contables omitidos en la cuenta 1989 – Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados e inoportunos en la cuenta 5373 – Provisiones diversas.

La totalidad de imposibilidades ascendieron a $3.971.926,23 millones, que correspondió al 69.86% del total de los activos; es decir, estas incertidumbres son materiales, siendo los casos más relevantes, deficiencias en el reconocimiento y medición posterior de los activos registrados en el grupo 16 – Propiedades, planta y equipo, y en los soportes de registros contables de las cuentas 2314 – Financiamiento Interno de Largo Plazo y 2902 – Recursos entregados en administración, entre otros.

La totalidad de las incorrecciones e imposibilidades ascendieron a $4.099.425,07 millones, que corresponden al 72.11% del total de los activos; es decir, estas incorrecciones más las imposibilidades son materiales.

Opinión sobre los estados financieros

Opinión Estados Financieros Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.

Opinión limpia o sin salvedades

En nuestra opinión, los Estados Financieros arriba mencionados, presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. como ente gestor, a 31 de diciembre de 2024, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios y normas establecidas por las autoridades competentes y/o los prescritos por el Contador General de la Nación.

Opinión Estados Financieros Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público – SITP

Denegación o abstención de opinión

Debido a los argumentos expuestos en el fundamento de la opinión, dadas las incertidumbres contables, evidenciadas principalmente en los saldos del grupo 16 – Propiedades, planta y equipo del Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público SITP, en razón a que no se encuentran actualizados a 31 de diciembre de 2024 y se presentaron deficiencias en el reconocimiento y medición posterior de estos activos, entre otros; y que al auditor, por las mismas limitaciones para establecer la realidad de las cifras en forma oportuna, no le fue posible aplicar otros procedimientos de control para verificar y comprobar la razonabilidad de los registros y saldos de las cuentas que se presentan en los estados financieros con corte a 31 de diciembre del año 2024, la Contraloría de Bogotá no emite opinión alguna sobre la razonabilidad de los estados financieros mencionados.

Concepto Control Interno Contable.

Concepto control interno contable Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

El control interno contable implementado en la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 92,5% valorándose como adecuado; adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 85% que lo categoriza como efectivo; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control contable obtuvo una calificación de 86,88% valorado como EFICIENTE.

Concepto control interno contable Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.

El control interno contable implementado en el Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 74,6% valorándose como parcialmente adecuado; adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 53,3% que lo categoriza como parcialmente efectivo; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control contable obtuvo una calificación de 58,65% valorado como CON DEFICIENCIAS.

Concepto de Desempeño Financiero (si aplica).

Esta evaluación, se realiza con base en los resultados de los indicadores financieros aplicados con fundamento en la información de los Estados Financieros Individuales de Transmilenio S.A., en su calidad de ente gestor. El concepto sobre el desempeño financiero para la vigencia 2024, se fundamenta en el resultado de la aplicación e interpretación de los indicadores financieros, en términos de liquidez, eficiencia y endeudamiento, para determinar el nivel de sostenibilidad y la capacidad para el pago de las obligaciones financieras. De conformidad con los resultados obtenidos arrojó la siguiente calificación: eficiencia 85% y eficacia 82% para un puntaje total de 83,3%, por tanto, se concluye que el desempeño financiero fue EFECTIVO.

1.1.4 Macroproceso Gestión Presupuestal y Resultados

Ejecución de Ingresos

Evaluado el presupuesto de ingreso, no se evidenciaron incorrecciones e Imposibilidades en la vigencia 2024, por lo que se aprecia un manejo adecuado y razonable del presupuesto, desde su planeación hasta la ejecución; la gestión fiscal, fue eficaz en un 77%.

Ejecución de gastos

La totalidad de imposibilidades ascendieron a $1.094.464,13 millones que corresponden al 12% del total de los gastos, es decir, estas incorrecciones son no materiales, siendo los casos más relevantes, baja ejecución cuentas por pagar.

El conjunto de la totalidad de las incorrecciones e imposibilidades ascendieron a $1.094.464,13, que correspondió al 12% del total de los gastos, es decir, estas incorrecciones más las imposibilidades son no materiales.

Concepto Gestión Presupuestal

Concepto con salvedades

En concepto de la Contraloría de Bogotá, "*excepto por*" o "*con sujeción a*" lo expresado en los párrafos precedentes, los Informes Presupuestales de la Entidad Transmilenio S.A., presentan razonablemente la situación presupuestal, en sus aspectos más significativos por la vigencia fiscal de 2024 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y/o los prescritos por el Contador General de la Nación.

Concepto sobre la Gestión y Resultados

La Contraloría de Bogotá, emite concepto sobre la gestión y resultados, con la evaluación, planes, proyectos, contratos y gastos examinados, con el fin de determinar el cumplimiento de los fines esenciales del estado, con los principios de la gestión fiscal y de la gestión contractual. Este concepto se sustenta en los resultados obtenidos en la fase de ejecución y en la evaluación, la planeación y resultados (Plan de desarrollo - Planes estratégicos - Planes de acción u operativos) y la gestión de adquisición, recepción y uso de bienes y servicios.

Fundamento del concepto

Favorable.

La Contraloría de Bogotá, como resultado de la auditoría realizada, conceptúa que la gestión y resultados del sujeto Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., es favorable producto de la evaluación a la contratación y de la eficiencia y eficacia del plan de desarrollo como se describe a continuación:

- Como resultado del ejercicio auditor y teniendo en cuenta la naturaleza de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., la cual cuenta con Plan Distrital de Desarrollo, la eficacia para este proceso para la vigencia 2024 está ponderada en 96,8%y la eficiencia en un 83,9%, determinando un concepto favorable del proceso planes y proyectos.
- En cuanto a la gestión del Gasto Público, la eficacia para este proceso para la vigencia 2024 está ponderada en 72,7%, la eficiencia en un 67,7%, y la economía en un 71,7%, determinando un concepto con observaciones del proceso de gestión de Gasto Público.

Concepto Consolidado del Macroproceso de Gestión Presupuestal y Resultados.

La Contraloría de Bogotá, emite concepto favorable sobre el Macroproceso Gestión Presupuestal y de Resultados, mediante la consolidación del concepto sobre la Gestión presupuestal y el concepto sobre la Gestión y Resultados.

1.1.5 Concepto sobre el fenecimiento

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2024, realizada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y

programas, se ajustó al principio de eficiencia; no obstante, no se ajustó a los principios de eficacia y economía evaluados, obteniendo una calificación de 64,3%.

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2024, NO FENECE.

En virtud de lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C., se reserva el derecho a auditar los contratos objeto de la muestra de la presente auditoría en futuros ejercicios de control fiscal.

1.1.6 Concepto sobre el cumplimiento del plan de mejoramiento

Según el seguimiento a las acciones realizado por la Contraloría de Bogotá, descrito en los resultados de auditoría al Plan de Mejoramiento, de las acciones vencidas al 10 de febrero de 2025, este se cumplió con una eficacia del 100% logrando una efectividad del 92%.

1.2 PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita subsanar las causas de los hallazgos, en el menor tiempo posible, dando cumplimiento a los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación del presente informe, en la forma, términos y contenido previstos por la Contraloría de Bogotá D.C. en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023.

El incumplimiento a este requerimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 al 104 de la Ley 42 de 1993.

Corresponde al sujeto de vigilancia y control fiscal realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones formuladas, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C.

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control. "*Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal*"[4].

Cordialmente,



CESAR DINEL CAMACHO URRUTIA
Director Técnico Sector Movilidad

Revisó: Sebastián José Bitar Arango – Subdirector Fiscalización Movilidad
Elaboró: Equipo Auditor

[4] Articulo 17 Ley No. 42 de 1993.

2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La evaluación comprende la revisión legal y formal de la cuenta de la vigencia 2024, donde respecto de los procesos Planes y Proyectos y Gestión Contractual se realizará seleccionando una muestra representativa tanto de proyectos de inversión, como de contratos suscritos en la vigencia 2024.

Se evaluará la eficacia y efectividad de las acciones abiertas o incumplidas, cuyo término máximo de vencimiento de su ejecución es el 10 de febrero de 2025.

Se determinará la efectividad de los controles implementados por Transmilenio S.A. en la vigencia 2024.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA

3.1.1 Proceso Estados Financieros

Con base en la Resolución 226 del 29 de diciembre de 2020, expedida por la Contaduría General de la Nación "*Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los sistemas integrados de transporte masivo de pasajeros gestionados a través de entes gestores*", se determinó que en razón del objeto social de la Empresa Transmilenio S.A. y dada la condición de ente gestor no debe incluir la información financiera de bienes, derechos y obligaciones correspondientes al Sistema Integrado de Transporte – SITP; sin embargo, tiene la competencia de la preparación y presentación de la información correspondiente al Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Por su parte, la Dirección Distrital de Contabilidad de la Secretaría Distrital de Hacienda, creó el código institucional 210211001900 para el Ente Público Distrital SITP. Debido a lo anterior, la Empresa Transmilenio S.A. ha elaborado y presentado dos Estados Financieros, a partir de la vigencia 2021, uno correspondiente a la Empresa Transmilenio S.A. en su calidad de Ente Gestor y otro correspondiente al Ente Público Distrital del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP. Igualmente, se observa que dentro del Manual de Políticas Contables de la Entidad Contable Pública Bogotá D.C. versión dos (2), se encuentra incluido el Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público - EPD SITP.

Así las cosas, dentro del plan de trabajo aprobado para la presente auditoría, fueron considerados los dos estados financieros presentados por la Empresa

Transmilenio S.A., con corte a 31 de diciembre de 2024, en el Proceso Estados Financieros.

Es importante aclarar que, los Estados Financieros de la Empresa Transmilenio S.A., en su calidad de ente gestor se rigen por el Marco Normativo Contable para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público. Por su parte, los Estados Financieros del Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, se rigen por el Marco Normativo Contable para Entidades de Gobierno.

En consecuencia, a continuación, se presenta el resultado de la evaluación de los dos estados financieros auditados, con corte a 31 de diciembre de 2024.

3.1.1.1 Proceso Estados Financieros Empresa Transmilenio S.A.

La Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., se encuentra dentro de las entidades sujetas al ámbito del Marco Normativo Contable establecido en la Resolución No. 414 de 2014, "*Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones*", emitida por la Contaduría General de la Nación y sus modificatorias. Igualmente, da aplicación a las políticas contables adoptadas en el Sistema de Gestión de Calidad de la Empresa.

La evaluación de este proceso tiene como propósito, establecer si los Estados Financieros presentados por la Empresa TRANSMILENIO S.A. con corte a 31 de diciembre de 2024, reflejan razonablemente el resultado de las operaciones y los cambios en la situación financiera comprobando que, en su elaboración, se cumplió con los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

Con el fin de lograr dicho propósito, se efectuó revisión en forma selectiva de las siguientes cuentas contables: 1110 Depósitos en Instituciones Financieras, 1385 Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo, 1670 Equipos de Comunicación y Computación, 1908 Recursos Entregados en Administración, 1990 Derechos de Reembolso y de Sustitución de Activos; 2701 Litigios y Demandas, 2790 Provisiones Diversas, 2902 Recursos Recibidos en Administración y 2990 Otros Pasivos Diferidos; así como también de las cuentas correlativas, de conformidad con el plan de trabajo aprobado para tal fin.

A su vez, se examinaron los libros principales y auxiliares suministrados por la Empresa y las notas a los estados financieros; se efectuaron pruebas de cumplimiento y analíticas, comparación de información entre las dependencias, en forma selectiva, de conformidad con el plan de trabajo. Lo anterior, con el objetivo de verificar el cumplimiento de la normatividad contable vigente a fin de obtener evidencia razonable respecto de las cifras reportadas en los Estados Financieros de la Empresa Transmilenio S.A., con corte a 31 de diciembre de 2024.

A 31 de diciembre de 2024, la empresa Transmilenio S.A. presentó la siguiente ecuación patrimonial: activos por $1.641.437,98 millones, pasivos $1.478.507,19 millones, patrimonio $162.930,79 millones, ingresos por $559.363.75 millones, gastos $514.520,58 millones y costos de venta $9,07 millones.

3.1.1.1.1 Activo

Los Activos en el estado de la situación financiera de la empresa con corte a 31 de diciembre del 2024, ascienden a $1.641.437,98 millones, que comparados con la vigencia 2023 en cuantía de $1.592.844,99 millones, tuvieron un incremento en $48.592,99 millones, equivalente al 3.5%, los cuales se evaluaron en atención a la

muestra aprobada, por su representación y factor de riesgo, como se indica a continuación:

EFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFECTIVO

El saldo de este grupo ascendió a $861.145,24 millones, equivalente al 52,467% del total del activo de la Empresa Transmilenio S.A., con corte a 31 de diciembre de 2024, compuesta por Depósitos en Instituciones Financieras con saldo de $860.304,80 millones y Equivalentes al Efectivo con saldo $840,44 millones.

(1110) Depósitos en Instituciones Financieras

Al comparar los saldos de los estados financieros con sus respectivas notas sumado a los saldos en los libros auxiliares de la cuenta efectivo y equivalente de efectivo a 31 de diciembre de 2024, valor que asciende a $860.304,80 millones, correspondiente a los recursos administrados por Transmilenio S.A., representados en cuatro (4) cuentas corrientes en cuantía de $264,51 millones y en once (11) cuentas de ahorros en cuantía de $860.040,29 millones, con lo reportado en los formatos electrónicos CB-0115 Informe sobre recursos de tesorería y el CB-116 Disponibilidad de fondos, rendido en el SIVICOF. Efectuadas pruebas de auditoría de manera selectiva, no se encontraron registros que den lugar a inconsistencia de cifras.

(13) CUENTAS POR COBRAR

Esta cuenta presentó un saldo a 31 de diciembre del 2024, de $11.141,30 millones, que corresponde al 0,68% del Activo y una variación de $96.380,59 millones, equivalente a una disminución del 90% con relación al saldo del 2023.

(1385) Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo

Como resultado de la revisión al libro auxiliar proveniente del aplicativo contable JSP7 y cotejado con las Notas a los Estados Financieros, el Estado de la Situación Financiera y lo reportado en el Formato electrónico CB-0905 cuentas por cobrar del aplicativo Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF con corte a 31 de diciembre de 2024, se evidencia el saldo de la cuenta contable 1385 “Cuentas de difícil recaudo” un total de $392,34 millones. Estas cuentas de cobro están directamente relacionadas con los servicios de arrendamientos de espacios que llevan más de 365 días en mora. Selectivamente se efectuaron pruebas de auditoría y no se encontraron inconsistencias.

(16) PROPIEDADES Y EQUIPOS

Presenta un saldo a diciembre 31 de 2024, por valor de $26.240,97 millones, y presenta un incremento de $1.489,52 millones frente a la vigencia anterior.

(1670) Equipos de Comunicación y Computación

Una vez analizado el movimiento de la cuenta contable 1670 Equipos de comunicación y computación con corte a diciembre 31 de 2024, presenta un saldo en cuantía de $22,849,95 millones, que representa el 1,39% del total del activo. Selectivamente se efectuaron pruebas de auditoría y no se encontraron inconsistencias que den lugar a observación alguna.

(19) OTROS ACTIVOS

(1908) Recursos Entregados en Administración

Dentro de los saldos del grupo Otros Activos, la cuenta de mayor representatividad es el rubro 1908 Recursos Entregados en Administración por

$578.713,72 millones, equivalentes al 35,26% del total del grupo a 31 de diciembre del 2024.

Acorde a la revelación en la Nota 16. De las Notas a los Estados Financieros, esta cuenta contable se encuentra constituida por: a) Recursos aportados por el Distrito Capital, en virtud del Convenio de Servicios No. 001 suscrito con la Secretaría Distrital de Hacienda para la administración de los recursos del proyecto Gestión de Infraestructura. b) Recursos entregados al IDIPRON, para el diseño e implementación de estrategias de cultura ciudadana que fomenten las buenas prácticas, el respeto y la solidaridad entre los usuarios, así como la valoración y apropiación del sistema integrado de transporte público de Bogotá como bien público y patrimonio de la ciudad, también para fortalecer el canal presencial en el sistema Transmilenio a través del esquema de atención al usuario en vía implementado en los diferentes componentes donde opera el servicio. c) Recursos entregados al IDU para el apoyo institucional en recurso humano para la gestión, ejecución y control de las obras de infraestructura física para el Sistema Transmilenio, en desarrollo del Convenio Interadministrativo No.020 de 2001 y sus modificatorios. d) Recursos entregados a la SDCRD, para el diseño e implementación de estrategias de cultura ciudadana que fomenten las buenas prácticas, el respeto y la solidaridad entre los usuarios, así como la valoración y apropiación del sistema integrado de transporte público de Bogotá como bien público y patrimonio de la ciudad. Por último, e) Los recursos entregados al Fondo Rotatorio de la Policía Nacional en virtud del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. CONV2363-23, para fortalecer la seguridad, convivencia y vigilancia de los usuarios del Sistema Transmilenio.

Igualmente, se denota que los recursos recibidos del Distrito Capital en virtud del Convenio de Cofinanciación Nación - Distrito – TMSA, para el Proyecto Construcción de la Troncal Calle 13, del 04 de agosto de 2022. Recursos que por disposición del

convenio deben ser administrados en la cuenta de la Tesorería Distrital de Hacienda, en la vigencia 2024 estos recursos fueron trasladados al encargo fiduciario.

(1990) Derechos de Reembolso y de Sustitución de Activos

Se seleccionó como muestra para esta auditoría, la Cuenta 1990 - Derechos de reembolso y sustitución de activos, que, a 31 de diciembre de 2024, presenta un saldo de $98.720,12 millones, con participación del 6.01% sobre el total del activo.

Esta cuenta, corresponde al reconocimiento de derechos de reembolso derivados, por un lado, en lo que respecta a la vigencia 2024,en cumplimiento del procedimiento contable aplicable a procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos, la empresa evaluó la obligación como “probable” y realizó una actualización financiera del proceso, ajustando la provisión en $21.368,62 millones, al laudo arbitral del operador Recaudo Bogotá de fecha 30 de junio de 2023 por valor de $76.017,10 millones, que se derivan de controversias surtidas contractualmente con el concesionario de recaudo del SITP, con lo que el proceso se encuentra reconocido a la estimación en su valor presente de $97.385,72 millones.

Por otro lado, el laudo arbitral de SI18- Norte S.A.S. contra Transmilenio S.A. sobre la afectación del equilibrio económico del contrato de Concesión No.695 de 2018 por un pasivo ambiental en el Patio de Operación Norte, lo que generó costos adicionales. La pretensión inicial de la demanda asciende a $1.268,44 millones, actualmente el proceso ya se encuentra reconocido a la estimación de su valor presente de $1.334,39 millones.

3.1.1.1.2 Pasivo

Los pasivos con saldo a 31 de diciembre del 2024, ascienden a $1.478.507,19 millones, valor que, con respecto a la ecuación patrimonial, corresponde al 90,07%,

respecto al total de los activos. La variación con relación a la vigencia anterior es del 0,61%

(27) PROVISIONES

El saldo de este grupo ascendió a $116.857,68 millones, equivalente al 7,90% del total del pasivo de la Empresa Transmilenio S.A., con corte a 31 de diciembre de 2024, compuesta por la cuenta 2701 Litigios y Demandas con saldo de $18.137,55 millones y la cuenta 2790 Provisiones Diversas con saldo de $98.720,12 millones.

3.1.1.1.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinara por diferencias entre el saldo reportado en los Estados Financieros y el reporte en el Sistema de Procesos Judiciales – SIPROJ, de la cuenta contable 27-PROVISIONES a 31 de diciembre de 2024.

En la Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024, adelantada por este Ente de Control, se expuso la situación evidenciada en el hallazgo 3.2.1.1.2.1 “Hallazgo administrativo, por diferencia en las cantidades de los procesos judiciales, así como en cuantía de $4.422,88 millones entre los registros contables y el reporte en el Sistema de Procesos Judiciales – SIPROJ correspondiente al valor final de contingente judicial presentados en la vigencia 2023”. En consecuencia, el hallazgo anteriormente descrito se encuentra dentro del Plan de Mejoramiento de la Entidad.

La Empresa TMSA, envió a este Ente de Control, la comunicación con radicado 2024-37213 de fecha 27/12/24 ante la Secretaría Jurídica Distrital-Dirección Distrital de Gestión Judicial, cuyo Asunto fue el siguiente: “Solicitud de concepto diferencias entre el Reporte Marco Convergencia y la política contable de pasivos contingentes de TRANSMILENIO S.A”, según lo planteado en el plan de mejoramiento, con el fin de cumplir la acción propuesta.

Por lo anterior, se realiza visita administrativa el día 31 de marzo de 2025, la cual fue atendida por la Contadora y la directora Corporativa de la empresa TMSA, en donde se le solicita, anexar la respuesta dada por la Secretaría Jurídica Distrital, de acuerdo con el radicado anteriormente descrito y que se relaciona con lo expuesto en el hallazgo 3.2.1.1.2.1. Hallazgo Administrativo vigencia 2023 Auditoría Cod.87; obteniendo la siguiente Respuesta: "*Validado el sistema de gestión documental de la Entidad T-DOC, se constató que la Entidad no ha recibido respuesta al concepto solicitado; sin embargo, hemos podido con las herramientas de confirmación (certimail) constatar que el requerimiento fue recibido y abierto por la Entidad receptora, como se puede evidenciar en los soportes en la carpeta compartida numeral 5. Comparto oficio de la directora Corporativa reiterando la solicitud*".

Con lo que se concluye que, si bien es cierto, la acción planteada en el plan de mejoramiento se cumplió; sin embargo, fue inefectiva al no garantizar la eliminación de la causa de lo evidenciado. Además, denota falta de seguimiento por parte de la Empresa TMSA, con relación a la ausencia de la respuesta por parte de Secretaría Jurídica Distrital, lo que conlleva a que las diferencias se sigan presentando durante la vigencia 2024.

Analizada la información relacionada con las Provisiones para Litigios y Conciliaciones en SIPROJ, confrontando con los registros contables de Transmilenio S.A., a corte a 31 de diciembre de 2024, con el anexo de conciliación efectuada entre los saldos contables y el reporte generado por el aplicativo SIPROJ Web, documento aportado por la Empresa TMSA, como respuesta al oficio con radicado 2-2025-03971 de fecha 26 de febrero de 2025, se encuentra identificada la diferencia por valor de $97.451.67 millones, distribuidos así:

Cuadro No. 1. Conciliación pasivo contingente - SIPROJ reporte Marco Normativo contable-convergencia.

Cifras en millones de pesos

CODIGO CONTABLE	NOMBRE DE CUENTA	No. DE PROCESOS	PROCESOS	VALOR SIPROJ	VALOR RECONO-CIMIENTO	VALOR EN LIBROS	DIFERENCIA CON LIBROS
270103	Administrativas	18	Administrativos	17.810,27	17.810,27	17.864,32	**54,05**
270105	Laborales	14	Laboral	259,60	259,60	271,49	**11,89**
270190	Otros litigios y demandas	2	Otros litigios	1,73	1,73	1,73	**-**
279015	Mecanismos alternativos de solución de conflictos	2	MASC	-	1.334,39	98.720,12	**97.385,73**
		36		**18.071,60**	**19.405,99**	**116.857,66**	**97.451,67**

Fuente: Radicado 2025-EE-06342 de fecha 5 de marzo de 2025 Empresa Transmilenio S.A. Estados Financieros TMSA.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Como consecuencia, se tiene el posible incumplimiento de disposiciones generales, en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, que establece: "*4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL (…) Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son: representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad (…)*".

En concordancia con lo anterior, se transgreden conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Estos hechos se presentan por falencias en el seguimiento, coordinación, análisis y reconocimiento de las transacciones realizadas en la empresa, de conformidad con la naturaleza de las operaciones que dan lugar a los registros contables de la Empresa TMSA.

Lo anterior, ocasiona incertidumbre en los saldos registrados en la cuenta 27 – Provisiones, así como afectación a los usuarios de la información contable.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, en gran parte de su respuesta, expone el por qué y el para que de la "*Aplicación de una metodología que la Entidad ha implementado para medir y reconocer el verdadero impacto económico del contingente judicial*" así como también explican la conciliación efectuada entre los saldos contables y el reporte generado por el aplicativo SIPROJ Web y a la aplicación de los procesos y procedimientos realizados para dar cumplimiento a la normatividad vigente.

Es de aclarar que, no se está cuestionando la aplicación de la metodología, ni la realización de la conciliación, pues el fundamento de la observación radica en la falta de seguimiento por parte de la Empresa TMSA y la ausencia de la respuesta al oficio radicado ante la Secretaría Jurídica Distrital por la Entidad. Esta situación se genera a partir de la acción planteada en el plan de mejoramiento de la Auditoría anterior Cod.87 PAD 2024, y sólo al final de la respuesta a la Carta de Observaciones se hace referencia así:

"Frente a este asunto es necesario precisar que la Entidad ha continuado con el seguimiento a la respuesta, de tal suerte que el día 09/04/2025 recibió comunicación de la Subdirectora de Consolidación, Gestión e Investigación de la Dirección Distrital de Contabilidad de SHD, informando que "la solicitud está siendo analizada y está en trámite de respuesta, para remitir pronunciamiento en los términos dispuestos en CPCA" (adjunto copia del correo)."

Por lo anterior, se deduce que TMSA no ha obtenido respuesta precisa de la Secretaría Jurídica y es de aclarar que la copia del correo, que se indica se adjunta, no fue remitida a este Ente de Control.

Ahora bien, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determine las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por TMSA en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Ente de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y TMSA deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimina la causa de lo evidenciado.

(29) OTROS PASIVOS

(2902) Recursos Recibidos en Administración

Analizadas las notas a los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2024, acerca de la composición de los saldos de la cuenta, estos se clasifican en:

El saldo está representado principalmente por la subcuenta 2902 Recursos Recibidos en Administración con saldo de $771.212,38 millones, con una participación del 52,16%, del total de rubro, su composición, obedece a los recursos recibidos en calidad de administración, provenientes de convenios con entidades públicas y otros entes privados, así:

Por parte de la Nación a 31 de diciembre de 2024, el saldo es $71 millones, correspondiente a la gestión de infraestructura.

Por parte del Distrito Capital, se registran en recursos recibidos en administración $759.875,38 millones, a 31 de diciembre del 2024.

En los Recursos de otras entidades, se registran $11.266.00 millones que corresponden a Recursos Operadores Proforma 6B $11.220,96 y recursos recibidos Metro Bogotá $45,04

(2990) Otros Pasivos Diferidos

El saldo de la cuenta contable Otros pasivos diferidos corresponde principalmente al saldo de subvenciones (transferencias del Distrito Capital) en 2024, por valor de $464.569,59 millones, para cubrir gastos de mejoramiento institucional, que al cierre de las vigencias informadas no han cumplido las condiciones asociadas para el reconocimiento como ingreso.

3.1.1.1.3 Patrimonio

A 31 de diciembre de 2024, esta cuenta presentó un saldo de $162.930,78 millones, conformados por: "*Capital suscrito y pagado*" de $14.605,73 millones, "Reservas" por valor de $97.022,50 millones, estas representan el valor de los recursos apropiados de las utilidades, ordenados por la Asamblea General de Accionistas para el

año 2024, de conformidad con las disposiciones legales, para fines específicos y justificados, estas reservas se vieron impactadas así: 1. La A.G.A. Decidió con las utilidades de la empresa del año 2023, constituir una reserva ocasional con destino al pago de posibles contingencias derivadas de sentencias y laudos que se presenten por valor de $54.345,04 millones. 2. Otras Reservas por valor de $27.214,84 millones que corresponde al saldo de las utilidades de vigencias anteriores a 2023 donde la A.G.A. decidió constituir reservas sin destinación específica. 3. Y Reserva Legal por valor de $15.462,61 millones.

El "*Resultados de ejercicios anteriores*" en cuantía de $6.468,44 millones presentando una disminución de $5.051,65 millones correspondiente al -43,85% y el "*Resultado del ejercicio"* por valor de $44.834,10 millones respecto del resultado del ejercicio anterior se presentó una disminución de $15.741.61 millones correspondiente al -25,99%.

De acuerdo con lo anterior, se presentó un incremento en el patrimonio del 32,10% con relación a la vigencia anterior.

Como se indica en la Nota 27. El capital autorizado se encuentra conformado por

14.192 acciones por valor patrimonial del $1.02 millones; es decir, en el período la utilidad por acción para la vigencia 2024, fue de $3,15 millones.

3.1.1.1.4 Ingresos

Los ingresos más representativos están distribuidos así:

El saldo de los ingresos en la vigencia 2024, fue de $559.363,75 millones, los cuales presentaron una disminución del 3,49% con relación a la vigencia 2023, por un lado, los ingresos operacionales por un valor de $482.004,77 millones y los no

operacionales en cuantía de $77.358,98 millones.

Están representados en "*Ingresos Operacionales*" por valor de $482.004.77 millones, que equivalen al 86,17% del total de ingresos, constituidos por ingresos por *"Venta de Servicios*" con un saldo de $252.564,56 millones, las "*Transferencias y Subvenciones*" por $229.429,03 millones, y los generados en la "*Venta de bienes*" por $11,18 millones. Como se explica en la nota 28 de los Estados Financieros a 31 de diciembre del 2024.

3.1.1.1.5 Gastos y costos

Para la vigencia 2024, se generaron gastos por un valor de $514.520,58 millones, que corresponden a: De administración y de Operación por un valor de $437.935,74 millones, Deterioro, Depreciación, Amortización y Provisiones por un valor de $11,490,77 millones y Otros gastos por $65.094,06 millones. En cuanto a los costos reportados por la Empresa ascienden a la suma de $9,07 millones al corte de la vigencia 2024.

3.1.1.1.6 Cuentas de Orden

Con corte a 31 de diciembre de 2024, los Estados Financieros de la Empresa Transmilenio S.A., presentan los siguientes saldos: las cuentas de orden deudoras se encuentran conformadas por activos contingentes por $70.010,89 millones, deudoras fiscales por $14.870,39 millones, deudoras de control por $38.675,21 millones y deudoras por contra $38.760.095,68 millones; y las cuentas de orden acreedoras se constituyen en pasivos contingentes por ($303.089,01 millones), Acreedoras de control $48.860.570,46 millones y Acreedoras por contra $49.163.659,47 millones.

(91) PASIVOS CONTINGENTES

A 31 de diciembre de 2024, presentan un saldo de $303.089,01millones, que corresponde a los valores estimados de procesos en contra de la Empresa clasificados como posibles.

(9120) Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos

De conformidad con el numeral 25.2.1. Revelaciones de Pasivos Contingentes de las Notas a los Estados Financieros de la Empresa Transmilenio con corte a 31 de diciembre de 2024, se detallan los procesos en contra de la empresa clasificados como posibles; administrativos: 178 procesos por $279.845,95 millones; otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos: 10 en cuantía de $20.266,66 millones; laborales: 58 procesos por $1.775,6 millones y procesos civiles: 8 procesos por $1.200,76 millones.

3.1.1.1.7 Operaciones Recíprocas

Se validó, la información reportada por Transmilenio S.A., por concepto de Operaciones Reciprocas, a 31 de diciembre del 2024, en atención a los lineamientos de la Dirección de Estudios de Economía y Política Publicas, con el radicado No. 3-2024-24355 del 20 de septiembre de 2024 y 3-2024-30880 del 25 de noviembre de 2024, Circular 007 de 2024 Contraloría General de la República, y los lineamientos de la Alta Dirección vigencia 2025 (Comunicados mediante la Circular Interna No. 032 de 2024), por lo cual, se revisaron y constataron los soportes de la información reportada a la Contaduría General de la Nación, por Transmilenio S.A, con el fin de validar la gestión y la conciliación de las cifras de las operaciones recíprocas que informó en el formato CGN2015_002 Operaciones Reciprocas Convergencia, por lo que no se encontraron diferencias injustificadas.

3.1.1.1.8 Control Interno Contable Empresa Transmilenio S.A.

La evaluación al proceso control interno contable de Transmilenio S.A., se ejecutó en el formulario de la Matriz de Calificación a la Gestión Fiscal –MCGF, aplicando la valoración a las temáticas de los numerales de la Resolución No. 193 de mayo 5 de 2016, que regula los procedimientos para la evaluación del Control Interno Contable, para emitir el concepto de calificación del sistema de control Interno Contable, de lo cual se estableció:

El proceso de registro de la información contable se realiza con base en la Resolución No. 414 de 2014, como empresa que no cotiza en el mercado de valores y no capta ni administra ahorro del público y la Resolución 426 de 2019, expedidas por la CGN. Los registros de la entidad se manejan a través del aplicativo contable Sistema de Información Financiero JSP7, cuenta con los libros de contabilidad de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública.

Se verificó que la celebración de operaciones de tesorería se realiza con establecimientos bancarios legalmente autorizados, de acuerdo con las normas vigentes y la metodología aprobada por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Para el 2024, la Empresa Transmilenio S.A, aplicó el Manual de Políticas Contables, Código: L-DA-001, Versión N° 3 de diciembre de 2024.

Pólizas de Seguros

Durante la vigencia 2024, la empresa contó con las respectivas Pólizas de Seguros para dar cubrimiento a los siguientes riesgos: Todo riesgo empresarial- TRDM- obras civiles terminadas (sistema TM); Todo riesgo empresarial- TRDM; Responsabilidad civil extracontractual (Sistema TM); Manejo Global Comercial; Vehículos; Responsabilidad

civil- directores y administradores servidores públicos y Manejo global bancario-infidelidad.

Así las cosas, en lo correspondiente al proceso Estados Financieros de Transmilenio S.A, se observa una diferencia en cuantía de $97.451.67 millones entre los registros contables y el reporte en el Sistema de Procesos Judiciales – SIPROJ correspondiente al valor final de contingente judicial presentados en la vigencia 2024.

Los controles presentan deficiencias en su aplicación, lo cual contribuye a que se materialicen los riesgos en la producción y emisión de los estados financieros de la empresa.

Saneamiento (depuración) contable

Con la Resolución No. 162 del 6 de abril de 2018, se conforma el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. se realiza reunión el 04 de octubre de 2024 y se dan las recomendaciones acordes a las funciones estipuladas en el artículo 3 de la Resolución No.162, en las que se destaca: la aprobación de la baja en cuentas por cobrar por valor de $1.26 millones con el tercero CMG GROUP S.A.S y la reclasificación de la cuenta por pagar por valor de $2.733,12 millones de UT TRANSVIAL (contrato 137 de 2007) a la subcuenta contable de Recursos Administrativos del proyecto de inversión gestión de infraestructura.

3.1.1.2 Proceso Estados Financieros Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público – SITP

Mediante radicado 2023EE073344O1 del 08 de marzo de 2023, suscrito por la Contadora General de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hacienda, ante solicitud efectuada por el Organismo de Control se informó: *“(…) de acuerdo con su objeto social*

y competencia en la administración de los recursos del SITP-TM, Transmilenio S.A. lleva la contabilidad de los hechos económicos a su cargo, asociados al Sistema, de forma separada o independiente de la información financiera propia de la Empresa.

(…) el Ente Público Distrital SITP-TM responde a la estructura contable de Bogotá D.C. por unidades contables separadas y se concibió con fines estrictamente contables, sin que el mismo sea una Entidad, dependencia u organismo con personería jurídica, ni autonomía financiera o administrativa.

(…) Transmilenio S.A. como empresa gestora del Sistema Integrado de Transporte Masivo de pasajeros, continúa con la responsabilidad de llevar la contabilidad de los hechos económicos asociados al SITPTM de forma separada o independiente de la información financiera propia de la Empresa; así como de presentarla ante las instancias y organismos correspondientes.".

Por lo expuesto, se evidenció que el Ente Público Distrital SITP no cuenta con Número de Identificación Tributaria - NIT, ni personería jurídica, de manera que la individualización de sus operaciones ha sido únicamente a nivel contable y se encuentra dentro de las entidades sujetas al ámbito de aplicación del Marco Normativo Contable establecido en la Resolución 533 de 2015, *"Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dicta otras disposiciones"*, emitida por la Contaduría General de la Nación, y sus modificatorias.

Aunado a lo anterior, se evidenció la expedición por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Circular Externa No. 24 de fecha 23 de diciembre de 2021, mediante la cual se estableció el "*Procedimiento contable para el reconocimiento de los hechos económicos gestionados por Transmilenio S.A., asociados al Sistema Integrado de Transporte Público Distrital – SITP".*

Igualmente, hace parte de las entidades que conforman la Entidad Contable Pública (ECP) Bogotá D.C. y en ese entendido da aplicación a la Resolución SDH-000537 de fecha 29 de diciembre de 2022 "*Por medio de la cual se adopta la segunda versión del Manual de Políticas Contables para la Entidad Contable Pública Bogotá D.C.",* expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda. Además, de conformidad con las notas a los estados financieros del Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público - SITP con corte a 31 de diciembre de 2021, en el mes de julio de 2021, se iniciaron los registros contables del sistema y el primer reporte de información con destino a la Secretaría Distrital de Hacienda se efectuó para el mes de septiembre de 2021.

Ahora bien, la evaluación del factor Estados Financieros tiene como propósito, establecer si los Estados Financieros presentados por la Empresa Transmilenio S.A. para el Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte – SITP con corte a 31 de diciembre de 2024, reflejan razonablemente el resultado de las operaciones y los cambios en la situación financiera comprobando que, en su elaboración, se cumplió con los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación y la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Contabilidad.

Con el fin de lograr dicho propósito se efectuó revisión en forma selectiva de las siguientes cuentas contables: 1384 – Otras cuentas por cobrar, 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión, 1685 – Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo (CR), 1908 – Recursos entregados en administración, 2314 – Financiamiento interno de largo plazo, 2790 – Provisiones Diversas y 2902 – Recursos recibidos en administración, así como las cuentas correlativas, de conformidad con el plan de trabajo aprobado para tal fin.

A su vez, se examinaron los libros principales y auxiliares suministrados TMSA y las notas a los estados financieros; se efectuaron pruebas de cumplimiento y analíticas, comparación de información entre las dependencias, en forma selectiva, de conformidad con el plan de trabajo. Lo anterior, con el objetivo de verificar el cumplimiento de la normatividad contable vigente a fin de obtener evidencia razonable respecto de las cifras reportadas en los Estados Financieros del Ente Público Distrital - SITP, con corte a 31 de diciembre de 2024.

Cabe señalar, que en la rendición de la cuenta de la Empresa Transmilenio S.A. vigencia 2024, presentada en el Sistema SIVICOF de la Contraloría de Bogotá, se presentaron los Estados Financieros suscritos por el Representante Legal y Directora Corporativa de Transmilenio S.A., y la contadora asignada para llevar la contabilidad del SITP, también funcionaria de Transmilenio S.A., con corte a 31 de diciembre de 2024.

A 31 de diciembre de 2024, el Ente Público Distrital SITP presenta en el Estado de situación financiera con corte a 31 de diciembre de 2024, Activos $5.685.351,03 millones; Pasivos $6.167.642,24 millones; Patrimonio -$482.294,21 millones; Ingresos $6.353.041,41 millones; Gastos $3.098.885,71 millones y costos de venta $4.109.390,85 millones.

3.1.1.2.1 Activo

El activo total ascendió a la suma de $5.685.351,03 millones. El grupo de mayor representatividad corresponde a propiedades, planta y equipo equivalente al 68,83% del total del activo, seguido por otros activos que representa el 30,97%, cuentas por cobrar con 0,01% y préstamos concedidos con 0,20%.

(13) CUENTAS POR COBRAR

El saldo de este grupo ascendió a $339,28 millones, equivalentes al 0,01% del total del activo del Ente Público Distrital con corte a 31 de diciembre de 2024. Presentó una disminución de $100.584,53 millones respecto de la vigencia 2023. Este rubro contable se encuentra representado por la subcuenta 1384 – Otras cuentas por cobrar. (1384) – Otras cuentas por cobrar.

El saldo por valor de $339,28 millones con corte a 31 de diciembre de 2024, se encuentra representado en Otras cuentas por cobrar, correspondiente a gravamen a los movimientos financieros de la cuenta del Encargo Fiduciario de Titularización de la Primera Línea del Metro de Bogotá.

3.1.1.2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por diferencias en el saldo de la cuenta 1384 – Otras cuentas por cobrar.

En los Estados Financieros del SITP con corte a 31 de diciembre de 2024, se reportó un saldo por valor de $339,28 millones en la cuenta 1384 – Otras cuentas por cobrar, cifra que según información suministrada por la Empresa TMSA, corresponde a Gravamen a los Movimientos Financieros pendientes por reintegrar de los encargos fiduciarios de titularización de la Primera Línea del Metro de Bogotá.

Por su parte, en el numeral 11 del Informe de Gestión E.F. Transmilenio – Convenio de Cofinanciación Nación Distrito 002 de 2018 con corte a diciembre de 2024, emitido por Fiduciaria Colpatria en cumplimiento del Contrato de Encargo Fiduciario No. 740 de 2020, se informó el saldo de cuentas por cobrar por valor de $339,89 millones, situación que origina una diferencia por valor de $0,54 millones.

La Empresa TMSA mediante comunicación con radicado 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025, informó que la diferencia enunciada por el Ente de Control corresponde a valores detectados producto de la depuración adelantada y que serán ajustados en la vigencia 2025; sin embargo, no se allegaron soportes que permitan evidenciar estos hechos.

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera para Entidades de Gobierno, establece: *"4. Características Cualitativas de la Información Financiera de Propósito General (…) Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad (…)".*

Los hechos descritos se generan por inoportunidad en la revisión, identificación y conciliación de la información objeto de registro en los Estados Financieros del SITP.

Lo anterior ocasiona incertidumbre en los saldos registrados en la cuenta 1384 – Otras cuentas por cobrar, así como afectación a los usuarios de la información contable.

En concordancia con lo anterior, se transgreden conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa Transmilenio S.A. manifiesta el registro en otras cuentas por cobrar detalla el gravamen financiero derivado de los pagos efectuados por el encargo fiduciario para las troncales

alimentadoras de la Primera Línea del Metro de Bogotá, que son posteriormente reintegrados al encargo fiduciario.

Aunado a lo anterior, señala TMSA que la diferencia por valor de $0,55 millones entre el informe de gestión presentado por la Fiduciaria Colpatria y la contabilidad, fue ajustado en la contabilidad del SITP en enero de 2025, por valor de $0,42 millones y por parte del encargo fiduciario $0,13 millones; afirmación que permite corroborar la inconsistencia señalada por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones respecto de los Estados Financieros del SITP a 31 de diciembre de 2024.

Es de aclarar, que, la presente auditoría corresponde a la vigencia 2024, por tanto, el registro enunciado por la Empresa se encuentra fuera de la vigencia auditada.

En este sentido, la Empresa aportó imagen contentiva del comprobante de ajustes clase 007 documento 5 de fecha 31 de enero de 2025, por concepto *"Reclasificación Contable Rendimientos Encargo Financiero Distrito"* con afectación de naturaleza débito a la cuenta 1384900057 y crédito a la cuenta 24072604, por valor de $0,42 millones, cifra que no coincide con la diferencia enunciada por el Organismo de Control y sobre la cual no se aportan por parte del Sujeto de Control, soportes documentales que permitan realizar la verificación. A su vez, no se aportaron soportes relacionados con el ajuste en el encargo fiduciario por valor de $0,13 millones, enunciado en la respuesta a la Carta de Observaciones.

Además, de conformidad con el Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, la cuenta 240726 corresponde a Recursos a favor de terceros – Rendimientos Financieros, concepto que no es objeto de debate puesto que difiere del gravamen a los movimientos financieros por el cual presuntamente se originó la diferencia.

Debido a lo anterior, se mantiene la incertidumbre en los saldos reportados en la cuenta 1384 – Otras cuentas por cobrar con corte a 31 de diciembre de 2024; aspecto sobre el cual es de precisar se origina principalmente por falta de soportes que permitan verificar con exactitud y claridad las cifras reportadas en los estados financieros, incumpliendo la normatividad contable aplicable; entre tanto, se aclara las incertidumbres contables son independientes del concepto de materialidad.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que se determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

(16) PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

Presenta un saldo a diciembre 31 de 2024, por valor de $3.912.949,55 millones, y presenta disminución de $190.888,21 millones frente a la vigencia anterior; corresponde al reconocimiento de la flota de buses de los operadores del Sistema de Transporte fases III, EOT, y fase V etapas I y II, según se reporta en las notas a los estados financieros del SITP.

Mediante comunicación 2024-EE-06821 de fecha 04 de marzo de 2024, radicado de la Contraloría de Bogotá No. 1-2024-05481 del 4 de marzo de 2024, la Empresa informó que el reconocimiento de estos activos se sustenta en el *"acuerdo de respaldo que suscribió el Alcalde Mayor de Bogotá" en su momento para las licitaciones de la operación troncal, y la Fase I y II que fue sustituidas por la fase IV, la licitación de Fase III y el SITP que permite asegurar que durante la vigencia del contrato de concesión se dé el pago de la remuneración por la prestación del servicio con lo cual los concesionarios pudieron acceder a créditos financieros para la adquisición de flota requerida para el cumplimiento en la prestación del servicio de transporte.".*

Ahora bien, en cuanto la justificación del registro de la flota de buses de los operadores y prestamos en los estados financieros del SITP, la empresa citó la siguiente normatividad:

Resolución 582 de 2018 *"Por medio de la cual se modifica la Norma de Acuerdos de Concesión desde la perspectiva de la entidad concedente del Marco Normativo para Entidades de Gobierno".*

Consulta realizada a la Contaduría General de la Nación en la vigencia 2020. El texto citado por la empresa corresponde con el concepto No. 20202000000641 del 16-01-2020 emitido por la CGN, en el cual se concluye: *"… el Distrito Capital, como*

entidad concedente, debe aplicar la Norma acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente, del Marco normativo para Entidades de Gobierno. En consecuencia, el Distrito Capital debe reconocer los activos en concesión y el pasivo por el valor del activo proporcionado por el concesionario.

En el caso del pasivo, teniendo en cuenta que se tiene la obligación incondicional de realizar pagos al concesionario a través del desembolso de valores específicos o cuantificables durante el plazo del acuerdo de concesión, con base en la liquidación periódica por la provisión y disponibilidad de los vehículos, corresponde a la entidad concedente reconocer el pasivo financiero.".

Resolución 226 de 2020 *"Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento Contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los sistemas integrados de transporte masivo de pasajeros gestionados a través de entes gestores"*.

Igualmente, mediante comunicación No. 2025-EE-06243 de fecha 04 de marzo de 2025, indicó: "*Los contratos de provisión de flota en Bogotá por parte de los concesionarios implican que el Distrito tiene el control total sobre los vehículos, hasta el punto en que, incluso contablemente, estos se registran como propiedad del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital (ECP, Ente Contable Público).".*

Las cuentas que conforman el grupo Propiedades, Planta y Equipo, son 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión con saldo a la fecha de corte de $6.070.119,76 millones y 1685 – Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo (CR) por valor de -2.157.170,21 millones al 31 de diciembre de 2024.

3.1.1.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la actualización de saldos, reconocimiento y medición posterior de los activos registrados en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión.

En la revisión efectuada a los Estados Financieros del SITP se evidenció que los saldos de los valores correspondientes a la flota de transporte registrada en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión, no fueron actualizados al 31 de diciembre de 2024, fecha de corte de la revisión efectuada en la presente auditoría. Además, se evidenciaron diferencias entre los ajustes aprobados en Comité de Sostenibilidad Contable y los registros contables efectuados en los Estados Financieros del SITP; falta de claridad en el reconocimiento de los activos; y falencias en la medición posterior (cálculo de la depreciación y determinación del deterioro), así:

Actualización saldo contable cuenta 1683 - Propiedades, planta y equipo en concesión

Transmilenio mediante comunicación con radicado 2025-EE-06243 de fecha 04 de marzo de 2025, envió la información correspondiente a la flota registrada en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión actualizada con corte a 30 de septiembre de 2024, debido a lo establecido en los contratos de concesión que otorgan un plazo hasta el 15 de abril del año siguiente para la radicación de los estados financieros con corte a diciembre, de manera que no se dispone de información definitiva. Es de resaltar que esta situación no se reportó en las notas a los estados financieros del SITP con corte a 31 de diciembre de 2024.

Debido a lo anterior, la información contable del SITP no presenta cifras actualizadas y conciliadas al cierre de la vigencia auditada, es decir, se desconocen los saldos definitivos correspondientes a la flota registrada en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión de los Estados Financieros del SITP con

corte a 31 de diciembre de 2024, fecha de corte de la presente auditoría.

Adicionalmente, en revisión de la información remitida por el Sujeto de Control se evidenciaron las siguientes diferencias entre los saldos por tercero reportados en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión y los archivos remitidos en respuesta con radicado 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, numeral 9 (informes de flota enviados por los concesionarios con corte a 30 de septiembre de 2024):

Cuadro No 2. Diferencias archivos concesionarios y Estados Financieros SITP

Cifras en millones de pesos

TERCERO	VALOR REPORTADO INFORME CONCESIONARIO A 30-SEP-2024	VALOR REPORTADO ESTADOS FINANCIEROS SITP A 31-DIC-2024	DIFERENCIA
Si2018 - Norte SAS	227.542	224.196	3.346
Si2018 - Calle 80 SAS	124.481	124.744	(264)
Consorcio Express	456.208 650.294	949.480	157.022
Total	1.458.525	1.298.420	160.105

Fuente: Radicado 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025 Empresa Transmilenio S.A. Estados Financieros SITP

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

Igualmente, se identificaron diferencias entre los saldos por tercero reportados en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión y los archivos remitidos por los concesionarios en referencia a la conciliación de saldos, mediante respuesta

con radicado 2025-EE-06243 de fecha 04 de marzo de 2025 numeral 34 (Conciliaciones de flota con corte a 30 de septiembre de 2024).

Cuadro No. 3. Diferencias archivos concesionarios y Estados Financieros SITP

Cifras en millones de pesos

TERCERO	VALOR REPORTADO COMUNICACIÓN CONCESIONARIO A 30-SEP-2024	VALOR REPORTADO ESTADOS FINANCIEROS SITP	DIFERENCIA
Si2018 - Calle 80 SAS	124.499	124.744	(246)
Consorcio Express	959.445	949.480	9.965
Total	1.083.944	1.074.224	9.719

Fuente: Radicado 2025-EE-06243 de fecha 04 de marzo de 2025 Empresa Transmilenio S.A. – Estados Financieros SITP
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Ahora bien, ante solicitud del reporte de bajas realizado por el Ente de Control, la Empresa aportó archivo contentivo del inventario de flota registrada en los estados financieros del SITP; sin embargo, en este listado no es posible identificar las bajas de activos realizadas en la vigencia 2024, objeto de la presente auditoría.

Por lo anterior, no se aportó un reporte de bajas de propiedades, planta y equipo en concesión efectuadas en la vigencia 2024, en el que se indiquen los datos básicos de los elementos en esta condición (concesionario, placa, costo, valor de la depreciación, fecha y motivo de la baja) requeridos por el Organismo de Control, en forma que se permita la verificación de los registros en forma individualizada.

Finalmente, en el Plan de Sostenibilidad Contable se informó un porcentaje de avance del 45% en la actividad *"Realizar cruce de información mediante conciliación periódica entre la información generada del aplicativo de activos frente a la información recibida de los concesionarios de provisión de flota, dejando debidamente soportadas las diferencias que se puedan llegar a identificar y realizar los ajustes contables producto del análisis de la información.";* al respecto, se indicaron reuniones pendientes con tres terceros.

Comité Técnico de Sostenibilidad Contable

De otra parte, la Empresa aportó el Acta de Sostenibilidad Contable de fecha 13 de diciembre de 2024, en la que se aprobaron ajustes por valor de $247.134,96 millones con información que corresponde al corte de marzo de 2024; cifra que al ser verificada con los registros contables efectuados en comprobante No.3 Clase 007 con la siguiente descripción "*Reconocimiento Registros Contables Conforme lo Expuesto en Comité de Sostenibilidad Contable Dic 2024*", presenta las diferencias relacionadas a continuación:

Cuadro No. 4. Diferencias Acta de Comité de Sostenibilidad Contable vs. Contabilidad SITP.

Cifras en millones de pesos

CONCESIONARIO	VALOR NETO APROBADO - COMITÉ DE SOSTENIBILIDAD CONTABLE	VALOR NETO CONTABILIDAD SITP	DIFERENCIA
Si2018 Suba	-1.222,04	-84,35	-1.137,69
Si2018 Calle80	-8.884,70	-8.884,70	0,00

CONCESIONARIO	VALOR NETO APROBADO - COMITÉ DE SOSTENIBILIDAD CONTABLE	VALOR NETO CONTABILIDAD SITP	DIFERENCIA
Consorcio Express	169.367,08	164.296,97	5.070,11
EEMB	86.015,48	87.729,41	-1.713,93
ETIB	-23.450,25	-31.651,66	8.201,40
Gmovil	27.753,84	31.271,61	-3.517,77
Masivo Capital	-13.893,71	-23.860,45	9.966,74
Gmasivo10	-426,52	-426,52	0.00
Gmasivo16	5.077,98	5.077,98	0.00
Usme ZE SAS	6.797,80	6.797,80	0.00
Organización Suma	0.00	7.132,34	-7.132,34
Si2018 Norte	0.00	0.00	0.00
ZMP Fontibón III	0.00	-14.111,86	14.111,86
ZMP Fontibón V	0.00	-15.279,95	15.279,95
TOTAL	247.134,96	208.006,61	39.128,35

Fuente: Radicado 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025 Empresa Transmilenio S.A. – Estados Financieros SITP
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Como se observa en el cuadro la columna *"Valor neto aprobado - Comité de Sostenibilidad Contable"* refleja la aprobación del ajuste por valor neto de $247.134,96 millones. Por su parte, en los estados financieros del SITP se registraron ajustes por valor neto de $208.006,95 millones en el código contable 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión, generando una diferencia por valor neto de $39.128,35 millones de pesos.

Es de anotar, que dentro de los soportes allegados por la Empresa se aportó: Acta de Comité de Sostenibilidad Contable, comprobante contable, cuadro Excel sin firmas y 11 fichas de revisión; dentro de estos documentos no se encuentran soportes de los ajustes contables realizados a los terceros Organización Suma, ZMP Fontibón III y ZMP Fontibón V.

Reconocimiento de la flota de buses

Se evidenció falta de claridad respecto del registro de la flota de buses de los operadores toda vez que, en acta de fecha 30 de julio de 2024 celebrada entre la Empresa Transmilenio S.A. y la Secretaría Distrital de Hacienda, se relacionaron inquietudes respecto de las concesiones y su registro contable, sin que se evidencie el análisis y decisiones correspondientes por parte de la Empresa.

Sumado a lo anterior, mediante comunicación con radicado 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, se aportó memorando interno suscrito por la directora técnica de Buses en el cual se indica: *"(…) se informa que los vehículos del componente zonal del SITP no están concesionados, son propiedad de los concesionarios de provisión o de operación, dependiendo del caso. (…)".*

Además, se evidenció que en los estados financieros de los concesionarios de provisión se encuentra el registro de la flota de provisión en la cuenta 16 – Propiedades, planta y equipo; como ejemplo se citan los estados financieros con corte a 30 de septiembre de los terceros identificados con los siguientes NIT. 901343255; 901343268; 901351769; 901230636; 901230162; 901423689; 901441489; y 901441572, situación sobre la que no existe claridad del registro realizado de la misma flota en los Estados Financieros del SITP en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión.

Es de anotar, que se realizó solicitud al Sujeto de Control referente a la justificación desde el punto de vista jurídico y contable sobre las razones por las cuales se presenta la situación relacionada en el párrafo anterior; sin embargo, en la respuesta remitida por la Empresa mediante radicado 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025, no se aportó análisis puntual referente a estos hechos.

Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo en concesión.

Con respecto al cálculo de depreciación de los activos registrados en la cuenta 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión, se observa que la vida útil fue ajustada al término de los contratos de concesión, situación que contradice lo dispuesto en la normatividad contable expedida por la Contaduría General de la Nación, en lo atinente a la medición posterior de los activos, habida cuenta que con posterioridad al reconocimiento los activos en concesión serán medidos de conformidad con las normas de Propiedades, planta y equipo; norma que define la vida útil como el período durante el cual se espera utilizar el activo.

Debido a lo anterior, la Política Contable de Propiedad, Planta y Equipo adoptada por el Ente Público Contable SITP, no se ajusta a la normatividad establecida por la Contaduría General de la Nación en lo referente a la definición de la vida útil de los activos registrados en la cuenta 1683 – Propiedad, planta y equipo en concesión.

Estos hechos fueron descritos en el informe de la Auditoría Financiera y de Gestión código 87 Vigencia 2023 PAD 2024, adelantada por este Organismo de Control, sin que se evidencien acciones tendientes a subsanar las inconsistencias demostradas con respecto a las modificaciones en el número de años de vida útil que afectan los cálculos de la depreciación acumulada registrados en la cuenta 1685 – Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo a 31 de diciembre de 2024.

Aunado a lo anterior, el artículo 6° de la Ley 105 de 1993 modificado por el artículo 2° de la Ley 276 de 1996, establece *"(…) La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años (…)."* Sin embargo, en el archivo denominado "*Reporte de PPYE a diciembre 2024 SITP"* remitido mediante comunicación 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, se observa el registro de activos con vida útil superior a 20 años, reportados con depreciación total de $719.717,25 millones, equivalentes al 33% del total de la depreciación acumulada registrada en la cuenta 1685 con corte a 31 de diciembre de 2024; situación que demuestra el cálculo de depreciación acumulada de los activos con fundamento en el término de los contratos de concesión y no en la vida útil establecida en los contratos de concesión.

Si bien a partir de la vigencia 2018, se vienen celebrando contratos para la operación troncal y zonal (fases 4 y 5) promoviendo nuevas tecnologías, conservación ambiental y seguridad de los usuarios, no se encuentra explicación de las razones por las cuales la vida útil de la flota correspondiente a los contratos de fase 3 registrada en la cuenta 1683 – Propiedad, planta y equipo en concesión y usada como base del cálculo de la depreciación, es diferente de la vida útil establecida contractualmente.

A modo de ejemplo, la vida útil registrada en el archivo denominado "*Reporte de PPYE a diciembre 2024 SITP"* remitido mediante comunicación 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, para el concesionario ETIB supera el término de 12 años establecidos en el "*Contrato No. 003 de 2010 de Concesión para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP para la zona 10) bosa sin operación troncal, suscrito entre la empresa de transporte del tercer milenio s.a. - Transmilenio s.a. y la sociedad empresa de transporte integrado de Bogotá S.A.S. ETIB S.A.S"*, así: *"(…)cláusula 3. propósitos del contrato "(…) 3.4. Optimizar la Flota y su utilización en la*

prestación del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros y efectuar la desintegración física de vehículos de transporte público cumplida la ***vida útil máxima (12 años) establecida en el presente contrato*** *y en el manual de operación (…)".* Negrilla y subrayado fuera de texto.

Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo en concesión.

En lo referente al Deterioro Acumulado de la Propiedades, planta y equipo en concesión, se evidenció que la Contadora del SITP en memorando con radicado 2024-80201-CI-178685 de fecha 27 de noviembre de 2024, requirió a las siguientes áreas: Dirección Técnica de Buses, Dirección Técnica de BRT y Subgerencia Económica, información relacionada con el siguiente asunto: *"EVALUAR LA EXISTENCIA DE INDICIOS DE DETERIORO DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO– CUENTA PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO EN CONCESIÓN".*

Al respecto, se evidenciaron las respuestas en los siguientes documentos aportados al Organismo de Control mediante radicado 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025:

Memorando interno suscrito por la Directora Técnica de Buses radicado 2024-80800-CI-187906 de fecha 11 de diciembre de 2024, sin respuesta a la pregunta No. 4 *"¿Se dispone de evidencia que indican (sic) que el rendimiento económico del activo es, o va a ser, inferior al esperado?"* y memorando interno suscrito por el Director Técnico de BRT radicado 2025-80900-CI-04841 de fecha 08 de enero de 2025, documento en el cual se manifiesta que la respuesta a las preguntas 1, 3 y 4 de la solicitud realizada por la Contadora del SITP, se encuentran fuera del ámbito de las competencias de la Dirección Técnica de BRT.

Entre tanto, no se evidenció respuesta por parte de la Subgerencia Económica y no se realizó pronunciamiento sobre la totalidad de las preguntas realizadas por parte de la Dirección Técnica de Buses y Dirección Técnica de BRT, razón por la cual no se garantiza la fiabilidad de la información relativa a establecer el saldo de la cuenta 1695 - Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo con corte a 31 de diciembre de 2024.

Adicionalmente, la Empresa aportó soporte suscrito por la contadora del SITP, titulado *"REVISIÓN DEL VALOR RESIDUAL, MÉTODO DE DEPRECIACIÓN Y DETERIORO DE LA PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO EN CONCESIÓN EN LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL SITP"*; en el cual se concluyó: *"Tras analizar las características de los bienes, realizado mediante el diligenciamiento de la planilla específicamente desarrollada para este fin y con base en la información proporcionada mediante los memorandos Rad No. 2024-80800-CI-187906 de la Dirección de Buses y el Rad No. 2025-80900-CI-04841 de la Dirección de BRT áreas técnicas de TRANSMILENIO S.A. responsables del control de la flota usada por los concesionarios para la prestación del servicio y desarrollando el juicio profesional se concluye que no se requiere hacer cálculo de valor recuperable ni deterioro para la PPE en Concesión durante la vigencia 2024. Sin embargo, se continúa calculando la depreciación mensual de estos activos, considerando su desgaste natural."*; documento que se sustenta en los memorandos relacionados anteriormente, y, por tanto, se reitera la falta de pronunciamiento sobre la totalidad de las preguntas formuladas que dé lugar a concluir que no se realiza cálculo de deterioro de los activos registrados en la cuenta 1683 - Propiedades, planta y equipo en concesión. Igualmente, no se evidenciaron conciliaciones con los concesionarios privados en referencia al deterioro acumulado descrito.

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece: *"4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL (…) Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad (…)".*

La Resolución 226 de 2020 *"Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los sistemas integrados de transporte masivo de pasajeros gestionados a través de entes gestores"* emitida por la Contaduría General de la Nación establece que: *"9. FLUJOS DE INFORMACIÓN (…) Ahora bien, en caso de que, para la construcción, desarrollo, adquisición, rehabilitación o mejora de activos del SITMP, se realicen acuerdos de concesión,* ***la entidad territorial adelantará, por medio del ente gestor, las solicitudes de información correspondientes ante el concesionario con el fin de que se garantice la obtención de información completa, oportuna y pertinente****." (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

La Ley 80 de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*, establece: ***"****III. DEL CONTRATO ESTATAL ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales. (…)* ***4.Contrato de concesión*** *Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como* ***todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente****, a cambio de*

una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La Resolución 193 de 2016 *"Por la cual se establece el procedimiento de evaluación del sistema de control interno contable"*, emitida por la Contaduría General de la Nación, indica en su anexo, numeral 3. Gestión del Riesgo Contable, 3.3. Establecimiento de acciones de control, 3.3.1. Controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable *"(…) 26. Verificar que los hechos económicos incorporados se midan con posterioridad conforme a los criterios de medición establecidos para cada elemento de los estados financieros.".*

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece: *"Capítulo V. Otras Normas 1. Acuerdos de Concesión desde la Perspectiva de la Entidad Concedente (…) 1.1. Reconocimiento y medición de activos en Concesión (…)* ***Con posterioridad al reconocimiento, los activos en concesión se medirán de acuerdo con lo definido en las normas de Propiedades, planta y equipo, de Bienes de uso público o de Activos intangibles, según corresponda (****…)".* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

"10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

10.3. Medición posterior

(…) Después del reconocimiento, las propiedades, planta y equipo se medirán por el costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado (…)

(…) La vida útil de una propiedad, planta y equipo ***es el periodo durante el cual se espera utilizar el activo*** *o, el número de unidades de producción o similares que la entidad espera obtener de este (…)".*

El Manual de Políticas Contables del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP), Anexo 6 *"Política Contable de Propiedades, Planta y Equipo"* En donde se establece: *"(…) 4. política contable general 4.3.3 Deterioro* ***Como mínimo al final del periodo contable, se evalúa si existen indicios de deterioro del valor de sus activos****, en cuyo caso se estima el valor recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado; en caso contrario, no realiza una estimación formal del valor recuperable.".* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La Resolución No. 525 de 2023 *"Por la cual se conforma el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Ente Público Distrital SITP-TM, se determina su funcionamiento y se dictan otras disposiciones"*, establece: "***Artículo 4°. Sesiones. (…)*** *Parágrafo. - Las actas deberán tener como anexos los documentos de soporte que contengan los hechos e información que fueron tenidos en cuenta para la presentación de los casos o situaciones a los integrantes del Comité, así como aquellos en los que se recojan los análisis, conceptos técnicos y jurídicos, recomendaciones; y, en general, la información en que se soporten o justifiquen las acciones tomadas por dicha instancia.".*

La norma de Proceso Contable y Sistema Documental emitida por la Contaduría General de la Nación señala: *"4. SISTEMA DOCUMENTAL CONTABLE (…) 4.1. Soportes de contabilidad… Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.".*

Los hechos descritos se generan por falta de mecanismos efectivos que permitan obtener información oportuna por parte de los concesionarios a fin de obtener cifras actualizadas y conciliadas al corte de la vigencia 2024; diferencias entre los ajustes aprobados mediante Acta de Comité Técnico de Sostenibilidad Contable y los ajustes contables realizados en la vigencia 2024; inconsistencias en la aplicación de la normatividad contable; y deficiencias en la definición de responsabilidades tanto en los procedimientos como en el plan de sostenibilidad contable del SITP.

Dados los hechos descritos se genera incertidumbre en los saldos de las cuentas 1683 – Propiedades, planta y equipo en concesión ($6.070.119,76 millones), 1685 – Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo ($2.157.170,21 millones); 1695 - Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo; situaciones que ocasionan riesgos en la fiabilidad de las cifras consignadas en los estados financieros del SITP dificultando la verificación de los movimientos contables; contraviniendo presuntamente lo establecido en los literales e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa indica lo siguiente:

En referencia a la ***"Actualización saldo contable cuenta 1683 - Propiedades, planta y equipo en concesión"***, el Sujeto de Control indica que los saldos reportados en los estados financieros del SITP corresponden a la actualización con corte a 30 de

septiembre de 2024; de conformidad con lo establecido en las cláusulas de los contratos de concesión la conciliación de los saldos se realiza de manera trimestral lo que impide disponer de la información con corte a diciembre, hechos que confirman lo evidenciado en este sentido, por el Organismo de Control.

Respecto de las diferencias entre los archivos remitidos por los concesionarios (conciliaciones de flota) y la contabilidad del SITP, la Empresa aportó carpeta contentiva de 23 archivos correspondientes a las conciliaciones de flota e informó lo siguiente:

Tercero SI2018 - Norte SAS. La Empresa indica que el concesionario remitió certificación en la cual se informa el valor de $224.195,69 millones, por tanto, aduce no existe diferencia en el reporte del SITP. Al respecto, el Organismo de Control aclara que la conciliación de saldos con corte a 30 de septiembre de 2024 del tercero SI2018 – Norte SAS **no fue objeto de observación**.

Tercero SI2018 – Calle 80 SAS. La Empresa corrobora la existencia de diferencias e informa han realizado las mesas de trabajo y envío de correos, confirmando así lo enunciado por el Organismo de Control.

Tercero Consorcio Express. El Sujeto de Control informa haber conciliado el saldo con la información preliminar remitida por el concesionario con corte a diciembre, aportando imagen y archivo en el que se señala el valor total de la flota operativa a 31 de diciembre de 2024, por valor de $948.176,19 millones; presentándose una diferencia por valor de $1.303,84 millones justificados en valores diferentes en el costo de adquisición en placas identificadas que no afectan la vida útil de la flota y, por tanto, indica la Empresa no procede el ajuste contable en el SITP. Entre tanto, como lo expresa el Sujeto de Control la información no se encuentra en forma definitiva y no se aportan documentos que permitan comprobar las diferencias descritas por el

Organismo de Control en la Carta de Observaciones y en la respuesta brindada por la Empresa.

En cuanto a las diferencias por valor total de $160.105 millones señaladas para los terceros SI2018 – Norte SAS; SI2018 – Calle 80 SAS y Consorcio Express, en la Carta de Observaciones, referentes a la comparación de saldos por tercero (contabilidad SITP) y los archivos detallados remitidos con respuesta con radicado 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, numeral 9 (informes de flota enviados por los concesionarios con corte a 30 de septiembre de 2024), la Empresa no brindó respuesta puntual.

Del informe de bajas de propiedades, planta y equipo en concesión realizadas en la vigencia 2024, informa la Empresa que se envió de conformidad con la solicitud realizada con los campos requeridos. En la respuesta a la Carta de Observaciones, la Empresa remitió archivos denominados *"Saldos por Depreciar Total Familias"*, en formato EXCEL y PDF, dentro de los cuales se observa una columna denominada *"Valor Baja"*; sin embargo, no es posible evidenciar los activos dados de baja en la vigencia auditada (2024), la fecha y el motivo de tal situación; por lo tanto, se reitera no fue posible la verificación de esta información.

En lo referente al "***Comité Técnico de Sostenibilidad Contable"***, la Empresa indicó que se abordaron ajustes con corte a marzo de 2024, se implementó un control de conciliación a corte de septiembre a fin de garantizar cifras más precisas al cierre fiscal; y se realizaron conciliaciones con las partes involucradas. En la respuesta la Empresa aportó imagen correspondiente a los ajustes aprobados en el comité e imagen con ajustes ingresados en la contabilidad del SITP con corte a diciembre de 2024.

Sin embargo, no se realizó justificación de las diferencias por valor neto de $39.128,35 millones reportadas en la Carta de Observaciones presentada por el

Organismo de Control; y no se presentó respuesta respecto de la falta de soportes de los ajustes contables realizados a los terceros Organización Suma, ZMP Fontibón III y ZMP Fontibón V.

Respecto de la ***"Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo en concesión"***, la Empresa, entre otros, indicó: *"… la vida útil no es una regla, por el contrario, es una estimación y (sic) gerencia de la compañía puede aportar el memorando técnico con las consideraciones técnicas físicas, de regulación y capacidad de los activos para determinar el estimado contable mencionado.".*

Al respecto, se precisa que en la fase de ejecución de la auditoría y en la respuesta a la Carta de Observaciones, no se adjuntaron documentos de carácter técnico que permitan desvirtuar lo enunciado por el Organismo de Control respecto de las inconsistencias en la vida útil; además, se reitera la determinación de la vida útil de los activos con corte a 31 de diciembre de 2024, no corresponde con lo establecido en los contratos de concesión y en la normatividad aplicable, en los términos expuestos en la Carta de Observaciones.

La Empresa no se pronunció respecto de lo preceptuado en la Ley 105 de 1993 y las diferencias entre la vida útil usada como base para el cálculo de la depreciación y la vida útil establecida en los contratos de concesión.

Igualmente, se reitera estos hechos fueron descritos en el informe de la Auditoría Financiera y de Gestión código 87 Vigencia 2023 PAD 2024, adelantada por este Organismo de Control, sin que se evidencien acciones tendientes a subsanar las inconsistencias demostradas con respecto a las modificaciones en el número de años de vida útil que afectan los cálculos de la depreciación acumulada registrados en la cuenta 1685 – Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo a 31 de diciembre de 2024.

En consecuencia, no se aportaron evidencias que permitan desvirtuar lo enunciado por el Organismo de Control en referencia a la vida útil de los activos en mención.

La Empresa no se pronunció respecto de los asuntos relacionados con el ***"Reconocimiento de la flota de buses"*** y el ***"Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo en concesión"***.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

(19) OTROS ACTIVOS

Con corte a 31 de diciembre de 2024, el grupo Otros Activos, asciende a la suma de $1.760.783,99 millones, representando el 30,97% del valor total de los Activos.

(1908) Recursos entregados en administración

Con corte a 31 de diciembre de 2024, el saldo de esta cuenta asciende a la suma de $1.148.454,33 millones. Se encuentra conformado así:

(190801) En administración

El saldo a 31 de diciembre de 2024 corresponde a la suma de $731.761,26 millones. En este rubro contable se registran los recursos de los convenios firmados con la Nación, con saldo de $71 millones y del Distrito con saldo de $662.595,88 millones.

(190803) Encargo Fiduciario - Fiducia de Administración y Pagos

Con corte a 31 de diciembre de 2024, se reporta un saldo por valor de $416.693,07 millones. Corresponde al Contrato de Encargo Fiduciario No. 740 de 2020, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y Fiduciaria Scotiabank Colpatria, en cumplimiento del Convenio de Cofinanciación Nación – Distrito 002 de 2018 relacionado con el desarrollo e implementación de las Troncales Alimentadoras de la Primera Línea del Metro de Bogotá D.C. – PLMB.

(1926) Derechos en fideicomiso

A 31 de diciembre de 2024, presenta un saldo de $483.983,31 equivalente al 8,51% del total del activo y una variación del 11,28% respecto de la vigencia 2023.

3.1.1.2.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de traslado de recursos al Patrimonio Autónomo del SITP cuenta 1926 – Derechos en fideicomiso.

En la Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024, adelantada por

este Organismo de Control se formuló el hallazgo *"3.2.1.2.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por indebida codificación en el registro contable de consignación por concepto de saltos de tarjeta y falta de ingreso de los recursos al Patrimonio Autónomo del SITP"*, en el cual se expuso la transferencia recibida por la Empresa por valor total de $2.123,90 millones por concepto de ingreso de recursos en Saltos de Tarjeta, en una cuenta de ahorros registrada contablemente en los Estados Financieros de la Empresa TRANSMILENIO – Ente Gestor.

No obstante, estos recursos corresponden a validaciones de recargas del sistema, los cuales no se encuentran dentro del Patrimonio Autónomo Fiduciaria Popular SITP Recaudo Transmilenio (Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de administración centralizada, inversión, pago y fuente de pagos) en el cual se administran los recursos del SITP.

Por lo anterior, se solicitó al Sujeto de Control allegar los comprobantes y soportes contables y de tesorería correspondientes a los ajustes contables, y a la transferencia de los recursos al patrimonio autónomo del SITP, producto del plan de mejoramiento institucional.

Por su parte, TMSA indicó mediante comunicación con radicado 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025, que: *"Con respecto a la transferencia de recursos al patrimonio autónomo del SITP, en el marco del plan de mejoramiento institucional, actualmente se está revisando el procedimiento para realizar (sic) a cabo dicha transferencia. Esto se debe a que el proceso tiene implicaciones presupuestales y contables no solo para TRANSMILENIO SA, sino también para la Secretaría de Movilidad, entidad responsable de la administración, planeación y seguimiento. Teniendo en cuenta los Decretos 383 y 686, ambos del 2019. se están definiendo las acciones necesarias para garantizar la transferencia de los recursos dentro de la presente vigencia"*, por tanto, con corte a 31 de diciembre de 2024, los recursos por

valor de $2.123,90 millones no han sido transferidos al Patrimonio Autónomo del SITP.

El Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de administración centralizada, inversión, pago y fuente de pagos constitutivo del Patrimonio Autónomo SITP – RECAUDO – Transmilenio, señala: *"CLÁUSULA SEGUNDA. – NATURALEZA Y OBJETO DE LA FIDUCIA Mediante la suscripción de este documento, las partes celebran un contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, inversión, pago y fuente de pago, de conformidad con lo establecido en los artículos 1226 y siguientes del Código de Comercio, que conlleva la constitución de un patrimonio autónomo en virtud de la transferencia de la propiedad de los bienes fideicometidos (sic) a la FIDUCIARIA, separado e independiente de los patrimonios de las partes que intervienen en este contrato, que estará exclusivamente afecto a la ejecución del objeto del presente contrato, el cual corresponde a: Constituir una fiducia irrevocable de administración, inversión, pago y fuente de pago, para el manejo de la totalidad de los flujos que se vincularán de manera directa al desarrollo y funcionalidad del Sistema Integrado de Transporte Público SITP en Bogotá D.C. y al subsistema TransMilenio.(…)*

(…) El Patrimonio Autónomo se incrementará con los siguientes recursos: 4.1. ***Con la totalidad de los flujos de dinero producidos por la explotación de la actividad de transporte masivo en el Sistema Integrado de Transporte Público de la ciudad de Bogotá.*** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

4.2. Con los aportes, pagos, créditos o facilidades de liquidez que lleguen a realizar el DISTRITO y/o TRANSMILENIO S.A. incluyendo aquellos que se deriven de los convenios que celebre el DISTRITO y/o TRANSMILENIO S.A., para financiar descuentos (…)".

Estos hechos se presentan por falencias en el seguimiento y coordinación, oportunos de las transacciones realizadas en la empresa, de conformidad con la

naturaleza de las operaciones que dan lugar a los registros contables del SITP.

En consecuencia, lo expuesto denota falta de traslado oportuno de los recursos por valor de $2.123,90 millones; generando con esta conducta presuntas falencias en la información que afectan el saldo del Patrimonio Autónomo del SITP, contraviniendo presuntamente lo establecido en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa indica que *"El hecho originador de este caso fue el resarcimiento realizado por el concesionario del SIRCI y por su asegurador, en torno a una falencia de control, que por los riesgos en el contrato se pudo tipificar como un caso de evasión tecnológica.*

… Teniendo en cuenta que el presupuesto del FET de TRANSMILENIO S.A. tiene un "reflejo" presupuestal en el de la Secretaría de Movilidad, se está definiendo con dicha Secretaría y con la Secretaría de Hacienda Distrital, el mecanismo por el cual se pueden adicionar al presupuesto del FET estos recursos, obstáculo que ha impedido hacer la transferencia esperada hasta tanto se defina el proceso presupuestal. … No esperar esta directriz, dado que los recursos del FET son de índole presupuestal, implicaría una violación al principio de legalidad del gasto: en otras palabras, lo que desconocería la normativa es la disposición de estos recursos sin incorporación presupuestal por parte del Distrito."

Debido a lo anterior, se confirma lo evidenciado por el Organismo de Control y se aclara durante la fase de ejecución de la presente auditoría y en la respuesta a la Carta de Observaciones no se aportaron documentos soporte que permitan comprobar y verificar las afirmaciones realizadas por el Sujeto de Control, en lo relacionado con las gestiones adelantadas a fin de lograr el traslado de los recursos; en consecuencia, no se ha realizado el traslado de los recursos al Patrimonio Autónomo del SITP, situación que fue reportada en el informe de Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024 y con corte a 31 de diciembre de 2024, no fue subsanada.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

(1989) Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados

3.1.1.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinara por omisión del registro de las cuentas/subcuentas creadas a favor de Transmilenio S.A. en los contratos de patrimonio autónomo constituidos por Concesionarios Privados.

En los Estados Financieros del SITP con corte a 31 de diciembre de 2024, no se evidenciaron las cuentas/subcuentas constituidas en los patrimonios autónomos establecidos por concesionarios privados en las que el beneficiario único es Transmilenio S.A., así:

Cuadro No. 5. Cuentas y Subcuentas en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados.

Cifras en millones de pesos

CONCESIONARIO	SALDO A 31-DIC-2023	SALDO A 31-DIC-2024
BMO SUR	29.874,09	38.647,72
BMP SUR	644,37	1.028,78
CAPITAL BUS	13.860,61	19.272,87
MASIVO BOGOTÁ SAS	5.377,44	5.916,32
SI18 CALLE80 SAS	7.554,22	10.476,43
SI18 NORTE SAS	13.787,06	19.099,85
SI18 SUBA SAS	7.565,83	10.802,79
SI2018 CALLE 80	3.330,92	3.197,11
SI2018 NORTE SAS	5.170,16	5.772,39
SI2018 SUBA SAS	2.822,41	3.166,02
SOMOS BOGOTÁ USME	0,99	1,09
TRANSINNOVA USME SAS	6.974,71	7.782,37
TOTAL	96.962,83	125.163,73

Fuente: Radicado 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025 Empresa Transmilenio S.A – Elaboración: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Teniendo en cuenta que en la Auditoría Financiera y de Gestión código 87 Vigencia 2023 PAD 2024, adelantada por este Ente de Control, se estableció el siguiente hallazgo *"3.2.1.2.1.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por omisión del registro contable de las cuentas/subcuentas creadas a favor de TRANSMILENIO S.A. en los contratos de patrimonio autónomo constituidos por Concesionarios Privados" de la Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024; allegar los comprobantes y soportes contables respectivos."* se requirió mediante comunicación 2-2025-05566 de fecha 13 de marzo de 2025, relacionar las acciones de índole contable realizadas por TMSA en relación con este asunto.

TMSA mediante comunicación 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025, indicó que solicitó concepto a la Subgerencia Jurídica, en el cual *"(…) se identifica que los recursos finales de estas cuentas corresponden a la empresa Transmilenio S.A."* y se aportó memorando interno con asunto *"Respuesta Solicitud Concepto sobre Beneficiario Final de los Recursos de las Cuentas y Subcuentas Solución de Conflictos y Excedentes TMSA de las Fiducias de los Concesionarios de Provisión Fase IV. radicado no. 2024-80201- CI- 108682"* radicado 2024-80500-CI-135501 de fecha 24 de septiembre de 2024, emitido por la Subgerencia Jurídica de la Empresa Transmilenio S.A., en el cual se señala lo siguiente: *"RESPUESTA A LA CONSULTA: Los Contratos de Provisión señalan que la Cuenta TMSA está integrada por las Subcuenta Excedentes TMSA y Subcuenta Solución de Conflictos TMSA y que, de acuerdo con la sección 4.6.5.de los Contratos de Provisión, en todo caso el beneficiario único de la Cuenta TMSA junto con las respectivas subcuentas de esta cuenta será TRANSMILENIO S.A.(…)*

(…) Ahora bien, los contratos de Fiducia Mercantil suscritos por los Concesionarios de Provisión TRANSINNOVA USME S.A.S., SI2018 CALLE80 S.A.S. y BMP SUR S.A.S. replican lo establecido en los contratos de concesión de provisión al

indicar que el beneficiario de la Cuenta TMSA es TRANSMILENIO S.A, así como de las subcuentas que la integran (…)".

Además, el Sujeto de Control indicó dentro de la información allegada:

"Contrato de concesión, Fase IV, Operación". La cláusula: *"3.66 Cuentas TMSA" estipula que "son, conjuntamente, la Cuenta Solución de Conflictos TMSA, la Cuenta Anticipo Obras e Intervenciones TMSA, la Cuenta Excedentes TMSA y la Cuenta Garantía Liquida de Mantenimiento".* Adicionalmente la cláusula 5.4.2. estipula que *"el beneficiario único de las Cuentas TMSA será TMSA".*

•Contrato de concesión, Fase IV, Provisión. La cláusula 4.6.5 Cuentas y Subcuentas del Patrimonio Autónomo estipula: "en todo caso el beneficiario único de la Cuenta TMSA junto con las respectivas subcuentas de esta cuenta será TMSA".

Lo anterior, coincide con lo observado por el Ente de Control en la Auditoría Financiera y de Gestión Cód.87 vigencia 2023 PAD 2024, en el citado hallazgo No. 3.2.1.2.1.5. Sin embargo, la Empresa no allegó soportes documentales que permitan evidenciar el análisis contable y reconocimiento de los hechos económicos enunciados, en relación con los estados financieros del SITP.

Para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece, lo siguiente: *"4. CARACTERISTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA. … 4.1.* ***Representación fiel*** *La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo. (…) 4.4.* ***Oportunidad*** *La información financiera de propósito general es oportuna cuando se pone a disposición de los usuarios antes de que pierda su capacidad para cumplir los objetivos de rendición de cuentas, toma de*

decisiones y control. (…) 5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA 42. ***Devengo:*** *los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir,* ***el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones****, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.”*. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece: *“1989 – (…) Representa los recursos en efectivo que controla la entidad que actúa como concedente y que, en virtud del acuerdo de concesión, se encuentran en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados, los cuales provienen, por ejemplo, de recursos entregados por la entidad concedente, de manera directa o a través de la tesorería centralizada; de los rendimientos financieros generados; y de los recursos que le sean transferidos a la entidad concedente.”.*

El anexo de la Resolución 193 de 2016 *“Por la cual se establece el procedimiento de evaluación del sistema de control interno contable”* emitida por la Contaduría General de la Nación, señala: *“3.2.9. Coordinación entre las diferentes dependencias... 3.2.10. Registro de la totalidad de las operaciones Deberán adoptarse los controles que sean necesarios para garantizar que la totalidad de las operaciones llevadas a cabo por las entidades estén vinculadas al proceso contable, independientemente de su cuantía y relación con el cometido estatal…”.*

Estos hechos se generan por falta de identificación, revisión integral, coordinada, así como documentar los hechos económicos objeto del reconocimiento en los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP, con el fin de adoptar controles y establecer compromisos para un adecuado flujo de información.

En consecuencia, no se tiene control y seguimiento de las operaciones realizadas en las cuentas/subcuentas descritas desde los Estados Financieros del SITP conforme a la normatividad aplicable, afectando el uso y confiabilidad de la información financiera con destino a los usuarios.

Por lo anterior, se presenta subestimación de la cuenta 1989 - Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados, en cuantía de $125.163,73 millones, contraviniendo presuntamente lo establecido en los Literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señala que *"Desde TRANSMILENIO S.A. se hacen los registros contables en cuentas de orden de los recursos a favor de la entidad, en virtud de los contratos de patrimonio autónomo constituidos por los Concesionarios, por lo tanto, sí existe un control a la gestión y disposición de tales recursos.".*

Además, señala que respecto del registro de la información en la contabilidad del SITP, la Resolución 226 de 2020 *"Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionado con los sistemas integrados de transporte masivo de pasajeros gestionados a través de entes gestores"*, no desarrolló el procedimiento contable para

este tipo de operaciones, y por tanto, no existe regulación específica que permita el reconocimiento dentro de la contabilidad del SITP.

En la respuesta a la Carta de Observaciones se aportó, radicado 2024-80500-CI-135501 de fecha 24 de septiembre de 2024, emitido por la Subgerencia Jurídica de la Empresa Transmilenio S.A., documento también allegado en la fase de ejecución de la presente auditoría y descrito en la respectiva observación.

Ahora bien, dentro de este documento se menciona: *"Los Contratos de Provisión indican que la Cuenta TMSA, **se fondea con los Aporte TMSA**, que son los montos mensuales que TRANSMILENIO S.A. gira de acuerdo con lo establecido en la sección 7.1 de los Contratos de Provisión; los cuales se determinarán con base en la Oferta de los Concesionarios Acoplados Definitivos, expresados en Pesos constantes de diciembre de 2018 (de acuerdo con lo señalado en los pliegos de la Licitación). **Los Aportes TMSA son aportados por TRANSMILENIO S.A. en los términos, montos y plazos establecidos en los Contratos de Provisión** (cláusula 3.14).".* Negrilla y subrayado fuera de texto.

Por su parte, la Resolución 226 de 2020, citada en la Carta de Observaciones señala: *"**3. RECURSOS ENTREGADOS POR LA ENTIDAD TERRITORIAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SITMP***

Los recursos que la entidad territorial entregue para la sostenibilidad del SITMP se registrarán debitando la subcuenta 198901-Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados de la cuenta 1989-RECURSOS DE LA ENTIDAD CONCEDENTE EN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS CONSTITUIDOS POR CONCESIONARIOS PRIVADOS, cuando se giren al patrimonio autónomo constituido por los concesionarios privados…".

Aunado a lo anterior, se reitera la dinámica contable de la cuenta 1989 – RECURSOS DE LA ENTIDAD CONCEDENTE EN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS COSTITUIDOS POR CONCESIONARIOS PRIVADOS. *(…)* ***Representa los recursos en efectivo que controla la entidad que actúa como concedente y que, en virtud del acuerdo de concesión, se encuentran en patrimonios autónomos constituidos por concesionarios privados****, los cuales provienen, por ejemplo, de recursos entregados por la entidad concedente, de manera directa o a través de la tesorería centralizada; de los rendimientos financieros generados; y de los recursos que le sean transferidos a la entidad concedente."* Negrilla y subrayado fuera de texto.

Es de anotar, que las cuentas de orden señaladas por la Empresa tienen la finalidad de controlar hechos o circunstancias de los cuales pueden generarse derechos a favor de la entidad; sin embargo, no afectan la situación financiera, y su registro no reemplaza los elementos de los estados financieros que cumplen con los criterios para ser reconocidos en el activo.

Entre tanto, no se encuentra justificación ante la omisión del registro contable en la cuenta del activo 1989 de las cuentas/subcuentas creadas a favor de Transmilenio S.A. en los contratos de patrimonio autónomo constituidos por Concesionarios Privados; situación que fue comunicada en la Auditoría Financiera y de Gestión Cód.87 vigencia 2023 PAD 2024.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las

consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.1.2.2 Pasivo

A diciembre 31 de 2024, el pasivo de la Empresa presenta un saldo de $6.167.645,24 millones, y se encuentra conformado, así: Financiamiento interno de largo plazo con una participación del 90,69%; Ingresos recibidos por anticipado 3,20%; Otras cuentas por pagar 2,88%; Recursos a favor de terceros 1,57%; Provisiones diversas 1,60% y Recursos recibidos en administración 0,06%.

(23) PRÉSTAMOS POR PAGAR

El grupo 23 cuentas por pagar representa el 90,69% del pasivo, reporta un saldo de $5.593.422,09 millones y se encuentra constituido por:

(2314) Financiamiento interno de largo plazo

A 31 de diciembre de 2024, se presenta un saldo que asciende a la suma de $5.593.422,09 millones, equivalente al 90,69% del pasivo total, presenta un aumento del 6,31% respecto de la vigencia 2023 y corresponde al reconocimiento de acuerdos de pago que se han celebrado con los operadores para la compra de la flota (código 23141301 Pasivo Financiero por Acuerdos de Concesión por valor de $3.893.554,78

millones), titularización (23141401 – Titularización de flujos futuros $1.625.607,79 millones) e intereses sobre flujos futuros (23141402 – Intereses sobre flujos futuros $74.259,52 millones).

3.1.1.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de soportes idóneos en ajustes contables de la cuenta 2314 – Financiamiento Interno de Largo Plazo.

Durante la vigencia 2024, se afectó la cuenta 3109 – Resultados de Ejercicios anteriores por valor de 54.908,70 millones, producto de ajustes realizados en la cuenta 2314 – Financiamiento Interno de Largo Plazo por ajustes a las tablas de amortización de los pasivos financieros, sin soportes idóneos que permitan identificar con exactitud las causas y justificaciones que dieron lugar a los movimientos contables realizados.

Por solicitud realizada por el Ente de Control mediante comunicación 2025-RR-08220 de fecha 19 de marzo de 2025, se remitieron los soportes de los movimientos enunciados en el párrafo anterior y descritos en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6. Ajustes cuenta 3109 – Resultados de ejercicios anteriores

Cifras en millones de pesos

FECHA	CLASE	CPTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
30-11-2024	014	1	Reajuste pasivo vigencias anteriores	17.010,69
30-11-2024	014	1	Reajuste pasivo vigencias anteriores	10.615,42
30-11-2024	014	1	Reajuste pasivo vigencias anteriores	4.858,58
30-11-2024	014	1	Reajuste pasivo vigencias anteriores	1.598,48
30-11-2024	014	1	Reajuste pasivo vigencias anteriores	13.865,82
30-11-2024	014	1	Sin descripción	2.240,60
30-11-2024	014	3	Reajuste pasivo vigencias anteriores	1.414,56
30-11-2024	014	3	Reajuste pasivo vigencias anteriores	548,85
30-11-2024	014	5	Reajuste pasivo vigencias anteriores	2.755,70
Total				**54.908,70**

Fuente: Estados Financieros Ente Público Distrital SITP con corte a 31 de diciembre de 2024.
Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

El Sujeto de Control allegó los comprobantes contables con los movimientos antes relacionados y tres archivos en formato Excel, que contienen tablas de amortización del pasivo financiero por concesionario y un cuadro resumen que incluye los valores ajustados.

Al realizar la verificación de los archivos allegados por el Sujeto de Control, no se evidencian soportes debidamente suscritos por los responsables de la información y que permitan corroborar en detalle las causas y justificaciones de cada uno de los movimientos contables realizados. Así las cosas, se realizaron ajustes sin actas y/o documentos debidamente legalizados y formalizados; razón por la cual no se tiene certeza de las cifras registradas.

Adicionalmente, en el *"Instructivo para el Manejo Contable (Sic) Los Activos en Concesión de la Flota Respaldo de los Pasivos Financieros de los Concesionarios En La Contabilidad Del SITP"* Código I-DA-003 Versión: 1, el numeral 6.3.2.2. Registro del pago del pasivo financiero se indica la afectación de naturaleza crédito de la cuenta 480221 – Rendimiento efectivo de préstamos por cobrar; no obstante, en la verificación de los registros contables de la vigencia 2024 se observa la afectación de la cuenta 63450201 – Costo de venta de servicios.

La Resolución 193 de 2016 *"Por la cual se establece el procedimiento de evaluación del sistema de control interno contable"*, emitida por la Contaduría General de la Nación, indica en su anexo, numeral *"3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable (…) 3.2.3. Sistema documental (…) 3.2.3.1. Soportes documentales La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados."*.

La Norma de Proceso Contable y Sistema Documental emitida por la Contaduría General de la Nación señala: *"4. SISTEMA DOCUMENTAL CONTABLE … Los hechos económicos se documentan a través de soportes, comprobantes y libros de contabilidad; estos documentos deben cumplir con tres características: autenticidad, integridad y veracidad. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado.*

(…) 4.1. Soportes de contabilidad. (…) Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

(…) Los soportes de contabilidad de origen interno, producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto; así mismo, el sistema de información deberá permitir identificar la trazabilidad del soporte de contabilidad, identificando como mínimo quién lo elaboró y aprobó.".

Estos hechos se presentan por modificaciones en las tablas de amortización del pasivo financiero no documentadas, deficiencias en la definición de responsabilidades y procedimientos detallados y actualizados que permitan respaldar los registros contables con documentos susceptibles de comprobación exhaustiva.

En consecuencia, se genera incertidumbre en las cuentas 2314 – Financiamiento Interno de Largo Plazo y 3109 – Resultados de Ejercicios anteriores por valor de 54.908,70 millones.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señala que los días 12 y 28 de noviembre de 2024, se llevaron a cabo mesas de trabajo con la Secretaría Distrital de Hacienda y el Asesor NIIF, determinando que el pasivo financiero y el cálculo a largo plazo debían ajustarse conforme la nueva directriz establecida en la reunión de la TIR; por tanto, se realizaron los ajustes y el recálculo correspondiente.

Además, señalan que los ajustes realizados en la cuenta 2314 corresponden a: ajustes en los valores iniciales y/o históricos de la cuenta propiedad, planta y equipo y ajustes generados por revisión de la TIR en las tablas de amortización, revisadas en conjunto con la Secretaría Distrital de Hacienda y los asesores externos.

En la respuesta a la Carta de Observaciones se adjuntaron los siguientes documentos:

Acta de reunión y/o comité de fecha 12 de noviembre de 2024, celebrada entre la Subgerencia Económica, la Dirección Corporativa y el área contable del SITP de Transmilenio S.A., en la cual se exponen inconvenientes con la actualización de los cálculos de las tablas de amortización. No se visualizan los valores ajustados y objeto de observación.

Archivo formato EXCEL denominado *"Remuneración VH a Nov24 ajuste diferencia"*, en el cual no se visualizan las cifras ajustadas, causas, justificación y suscripción por parte de los responsables de la información.

En consecuencia, no se aportaron las actas de las mesas de trabajo celebradas con la Secretaría Distrital de Hacienda y el Asesor NIIF, enunciadas por el Sujeto de Control en la respuesta a la Carta de Observaciones; igualmente, no se allegaron soportes documentales debidamente suscritos por los responsables de la información y que permitan corroborar en detalle las causas y justificaciones de cada uno de los movimientos contables realizados; por lo tanto, se confirman los hechos enunciados por el Organismo de Control.

Respecto de las falencias relacionadas con el "*Instructivo para el Manejo Contable (Sic) Los Activos en Concesión de la Flota Respaldo de los Pasivos Financieros de los Concesionarios En La Contabilidad Del SITP"* la Empresa no se pronunció.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en

la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

(27) PROVISIONES

Este rubro contable asciende a la suma de $98.720,13 millones al corte de la vigencia 2024, presenta un aumento del 9,69% respecto de la vigencia 2023 y se encuentra conformado por la cuenta auxiliar 27902901 – Provisiones diversas – Obligaciones de Reembolso de Demandas. Corresponde a los procesos activos contra TRANSMILENIO S.A. que originan reconocimiento de obligaciones de reembolso en los Estados Financieros del SITP; se evidenció el registro de los siguientes laudos arbitrales, a nombre de los terceros: Recaudo Bogotá SAS ($97.385,73 millones) y SI 18 – Norte SAS ($1.334,40 millones).

Dentro de los movimientos contables de la vigencia, se observa pago por valor de $340,92 millones (Tercero SI 99) registrado en el mes de julio de 2024.

Es de resaltar que en respuesta a consulta efectuada por la Empresa Transmilenio S.A. ante la Secretaría Distrital de Hacienda radicado 2023EE340150O1 de fecha 01 de septiembre de 2023, relacionada con el registro de contingencias por tribunales de arbitramento derivadas de operaciones del Ente Público Contable SITP, se indicó el deber de atender el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, incorporado al Marco Normativo para Entidades de Gobierno expedido por la Contaduría General de la Nación.

En ese orden de ideas, de acuerdo con el numeral 3.3. Derechos de reembolso relacionados con demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales calificadas como probables, del enunciado procedimiento, la información contable del SITP debe reconocer la obligación de reembolso debitando la cuenta 537316 – Obligaciones de reembolso y acreditando la cuenta 279029 – Obligaciones de reembolso. El valor deberá corresponder a la mejor estimación de los recursos que entregará la entidad territorial en el caso de laudos arbitrales. Tal estimación no podrá exceder el valor registrado como derecho de reembolso por parte de TRANSMILENIO S.A., quien es la empresa demandada.

Ante disminuciones del valor en la estimación, se debitará la subcuenta 279029 – Obligaciones de reembolso y acreditará la subcuenta 537316 – Obligaciones de reembolso, cuando el gasto ha sido registrado dentro del mismo periodo contable. Si el registro contable se realizó en periodos contables anteriores se acreditará la cuenta 4831 – Reversión de provisiones.

3.1.1.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en el registro contable de laudos arbitrales durante la vigencia 2024.

En la verificación efectuada a los estados financieros del SITP se observaron registros contables que afectaron los resultados de la vigencia 2024, producto del reconocimiento de laudos arbitrales que fueron pagados por la Empresa Transmilenio S.A. en la vigencia 2023, por valor de $2.335,11 millones.

Los Estados Financieros del SITP vigencia 2024, reflejan el reconocimiento en la cuenta 27902901 – Obligaciones de reembolso de demandas con contrapartida en la cuenta 53730201 – Mecanismos alternativos de solución de conflictos, de los siguientes hechos económicos: NIT 901.342.082 ($2.253,12 millones) y NIT 830.060.151 ($81,99

millones), para un total de $2.335,11 millones, según consta en comprobante No. 1 Clase 007 de fecha 31 de marzo de 2024.

Por su parte, mediante comunicación con radicado 2025-EE-08220 de fecha 19 de marzo de 2025, la Empresa Transmilenio S.A. informó que los procesos enunciados fueron pagados en la vigencia 2023, así:

No. de proceso 2021-131200 – Beneficiario NIT 901.342.082 – No. Orden de Pago 26718 – Fecha de pago 22-11-2023 – Valor $800 millones

No. de proceso 2020-119770 – Beneficiario NIT 830.060.151 – No. Orden de Pago 13776 – Fecha de pago 11-07-2024 – Valor $340,92 millones.

Debido a lo anterior, en los Estados Financieros del SITP se realizó afectación de los resultados del periodo 2024, con el registro contable de procesos que fueron pagados por la Empresa Transmilenio en la vigencia 2023, demostrando así la inoportunidad en el registro de la provisión contable de estos hechos económicos y afectando los resultados del ejercicio vigencia 2024 en cuantía de $2.335,11 millones.

Aunado a lo anterior, en lo referente al proceso No. 2021-131200 el valor reportado en la Orden de Pago ($800 millones) difiere del registro contable realizado en las cuentas 27902901 – Obligaciones de Reembolso y 24906801 – Obligaciones de Reembolso ($2.253,12 millones), en cuantía de $1.453,12 millones.

Es de anotar, que en el numeral 3.2. Derechos de reembolso relacionados con demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales, probables, del Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, se establece: *“(…) la entidad que deba efectuar el reembolso registrará la provisión relacionada con la obligación debitando la subcuenta que*

corresponda de la cuenta 537316-Obligaciones de reembolso relacionadas con demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 5373-PROVISIONES DIVERSAS(…) ", y no en la cuenta 537302 – Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos afectada en los estados financieros del SITP.

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece: *"5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA (…) Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.".*

Los hechos descritos se presentan por falencias en la comunicación, flujo de información, análisis y conciliación de los procesos judiciales, por parte de las dependencias que producen información objeto de reconocimiento y actualización en los Estados Financieros del Ente Público Contable Sistema Integrado de Transporte Públicos SITP.

En consecuencia, se genera sobrestimación de la cuenta auxiliar 53730201 – Provisiones Diversas - Mecanismos alternativos de solución de conflictos y subestimación en la cuenta 3109 – Resultados de ejercicios anteriores, en cuantía de $2.335,11 millones e inoportunidad en los registros contables, situación que afecta la utilidad de los estados financieros del SITP con destino a los usuarios de la información.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señala que *"En el proceso de mejoramiento y estabilización de la contabilidad del ECP-SITP, se han venido implementando conciliaciones de cuentas que se manejan en conjunto entre el ente gestor Transmilenio S.A y ECP-SITP. Al hacer la revisión de la cuenta 27902901 se observó que existían laudos arbitrales que no se habían registrado en la contabilidad del ECP-SITP, razón por la cual se procedió hacer los registros contables y, teniendo en cuenta que eran pagos de vigencias anteriores, se hizo la afectación del patrimonio.".*

Así las cosas, el Sujeto de Control acepta lo observado por el Organismo de Control en lo referente a la inoportunidad en el registro de la información de laudos arbitrales en la contabilidad del SITP.

Respecto de la diferencia entre el valor reportado en la orden de pago y el registro contable en las cuentas 27902901 y 24906801 del proceso No. 2021-131200, la Empresa no se pronunció.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las

consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

(29) Otros pasivos

A 31 de diciembre de 2024, presenta un saldo de $201.364,17 millones equivalente al 3,26% del total del activo; y corresponde a las cuentas 2902 – Recursos recibidos en administración ($3.728,70 millones) y 2910 – Ingresos recibidos por anticipado ($197.635,47 millones).

(2902) Recursos recibidos en administración

Con corte a 31 de diciembre de 2024, se presenta un saldo por valor de $3.728,70 millones; respecto de la vigencia 2023, se presenta una disminución por valor de $-1.628,75 millones. Corresponde a los Convenios suscritos entre Transmilenio y las entidades: Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – Atenea, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – Idipron, Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación – OCDPVR de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Metro de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y ESAP, por concepto de venta y recarga de tarjetas personalizadas.

3.1.1.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el proceso contable de la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración.

Con respecto a las acciones adelantadas por el Sujeto de Control, con respecto al hallazgo 3.2.1.2.2.2. vigencia 2023 PAD 2024, de la Auditoría Financiera y de Gestión Cod. 87, relacionado con inconsistencias en el registro, conciliación y revelación de la información de la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración, la empresa aportó mediante comunicación 2025-EE-08220, archivo Excel y comprobante contable No. 1 Clase 007 que refleja ajuste por valor neto de $3.454,94 millones disminuyendo el saldo de la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración.

El archivo enunciado en formato Excel no se encuentra debidamente suscrito por los responsables de la información y no se evidenciaron los soportes contables y justificaciones de los ajustes efectuados.

De otra parte, dentro de los libros de contabilidad no se encuentran aperturadas las cuentas auxiliares destinadas a cada convenio; razón por la cual, no fue posible realizar la validación de los saldos por tercero, correspondientes a las siguientes entidades: Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación – OCDPVR de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, por cuanto se presenta un único saldo por valor de $1.297,89 millones a nombre del tercero Alcaldía de Bogotá.

No se evidenciaron conciliaciones entre las dependencias de la Empresa Transmilenio S.A. que intervienen en el manejo de los recursos registrados en la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración. A su vez, no se realizaron conciliaciones

de información entre Transmilenio S.A. y las Entidades Titulares de los convenios; y los saldos de estas cuentas no fueron reportados en el formato CGN_2015_002 con corte a 31 de diciembre de 2024.

Se remitieron conciliaciones elaboradas por las funcionarias encargadas de la contabilidad del SITP; en el mes de diciembre se presentan diferencias descritas en la columna observación de las mencionadas conciliaciones por valor de $72,28 millones, entre los saldos reportados en los extractos bancarios y los estados financieros del SITP.

Sin embargo, no se evidenciaron conciliaciones bancarias, que permitan visualizar el detalle de las operaciones pendientes en la contabilidad del SITP o en los extractos bancarios, a fin de identificar las diferencias y llevar el debido control.

Dentro de los procedimientos del SITP allegados por la Empresa mediante comunicación 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, no se evidencia un procedimiento destinado a la descripción de actividades que especifique las etapas del proceso contable en relación con los hechos económicos reconocidos en la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración.

La Resolución 193 de 2016 *"Por la cual se establece el procedimiento de evaluación del sistema de control interno contable"*, emitida por la Contaduría General de la Nación, indica en su anexo, numeral "*3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable (…) 3.2.3. Sistema documental (…) 3.2.3.1. Soportes documentales La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.".*

La Norma de Proceso Contable y Sistema Documental emitida por la Contaduría General de la Nación señala: *"4. SISTEMA DOCUMENTAL CONTABLE* (*…) Los hechos económicos se documentan a través de soportes, comprobantes y libros de contabilidad; estos documentos deben cumplir con tres características: autenticidad, integridad y veracidad. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado.*

(…) 4.1. Soportes de contabilidad… Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

(…) Los soportes de contabilidad de origen interno, producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto; así mismo, el sistema de información deberá permitir identificar la trazabilidad del soporte de contabilidad, identificando como mínimo quién lo elaboró y aprobó".

Estos hechos se originan por falencias en la verificación y análisis de los hechos económicos a fin de definir las actividades a realizar e identificar a los responsables de la información con el fin de efectuar oportunamente las conciliaciones enunciadas en párrafos precedentes y garantizar la fiabilidad y adecuado fuljo de la información.

En consecuencia, se genera incertidumbre en la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración por valor de $3.454,94 millones y no se garantiza la fiabilidad y verificación de la información con destino a los usuarios de la información.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señaló que en la vigencia 2024, se adelantó revisión desde el inicio de la contabilidad del SITP, elaboración de conciliaciones y lineamiento para el manejo y registro contable de los saldos.

Igualmente, mencionó la conciliación con los terceros mediante un tablero de control de Recaudo Bogotá SAS; no obstante, estas conciliaciones no fueron allegadas al Organismo de Control.

De otra parte, la Empresa indicó que no se tiene una cuenta auxiliar por convenio y los saldos del Distrito se manejan en la cuenta mayor debido a que todas las entidades del Distrito Capital tienen el mismo NIT; situación que confirma lo señalado por el Organismo de Control en lo atinente a la imposibilidad de verificar los saldos de los terceros en los libros contables, conforme se describe en la Carta de Observaciones.

Ahora bien, la Empresa aporta imagen de conciliación elaborada al interior de la contabilidad del SITP, con la discriminación de los saldos por tercero, esta información no se encuentra discriminada dentro de los libros de contabilidad en lo referente al tercero Alcaldía Mayor de Bogotá.

Aunado a lo anterior, de conformidad con la verificación efectuada por el Organismo de Control no se evidenciaron las conciliaciones realizadas con los terceros titulares de los convenios, ni entre las dependencias de la Empresa Transmilenio S.A. que intervienen en el manejo de los recursos registrados en la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración.

A su vez, el Organismo de Control reitera la falta de conciliaciones bancarias que permitan visualizar el detalle de operaciones pendientes en la contabilidad del SITP o en los extractos bancarios; y la falta de un procedimiento que permita identificar las etapas del proceso contable, en relación con los hechos económicos de la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración.

Es de anotar, que no se aportaron documentos referentes a esta observación en la respuesta a la Carta de Observaciones; por tanto, no se evidenciaron los soportes contables y justificaciones de los ajustes efectuados por valor neto de $3.454,94 millones, razón por la cual se mantiene la incertidumbre contable.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en

la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.1.2.3 Patrimonio

El saldo del Patrimonio del Ente Público Distrital SITP a 31 de diciembre de 2024, es de $-482.294,21 millones, se encuentra conformado contablemente por el Resultado de Ejercicios anteriores por valor de $ 372.940,93 millones y Resultado del Ejercicio 2024 correspondiente a una pérdida por valor de $ -855.235,15 millones.

3.1.1.2.4 Ingresos

Con corte a 31 de diciembre de 2024, se presenta saldo por concepto de ingresos por valor de $6.353.041,41 millones. Este saldo se conforma de los siguientes rubros: Contribuciones, tasas e ingresos no tributarios ($2.812.524,02 millones); Fondos recibidos ($3.418.276,87 millones); Operaciones sin Flujo de Efectivo ($4.111,38 millones); Financieros ($83.884,89 millones) e Ingresos diversos ($34.244,27 millones).

3.1.1.2.5. Gastos y costos

Los gastos registran un saldo de $3.098.885,71 millones, antes del cierre de ingresos, gastos y costos, con corte a 31 de diciembre de 2024, discriminados así: Generales ($273.488,14 millones), Depreciación Propiedades Plantas y Equipo ($424.472,97 millones); Provisiones Diversas ($25.045,90 millones); Otras Transferencias ($1.253.790,02 millones); y Financieros ($1.122.088,69 millones). En cuanto a los costos reportados por la Empresa ascienden a la suma de $4.109.390,85 millones al corte de la vigencia 2024.

3.1.1.2.6 Cuentas de Orden

A 31 de diciembre de 2024, los Estados Financieros del Ente Público Distrital, presentan los siguientes saldos: en las cuentas de orden deudoras activos contingentes $12.589,32 millones, deudoras de control $1.699.867,31 millones y en las cuentas deudoras por contra $1.712.456,63 millones. En las cuentas de orden acreedoras de control se reporta un saldo de $1.334.634,64 millones y en las cuentas de orden acreedoras por contra igual valor.

3.1.1.2.7 Operaciones recíprocas

Con corte a 31 de diciembre de 2024, la Empresa reportó operaciones recíprocas para el Ente Público Distrital SITP con las siguientes entidades del nivel distrital: TRANSMILENIO, Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Movilidad e Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, según se evidencia en el formato CGN_002 allegado mediante comunicación 2025-EE-06243 de fecha 04 de marzo de 2025, remitido por la Empresa.

3.1.1.2.8 Control Interno Contable Ente Público Distrital SITP

La evaluación del Control Interno Contable del SITP se realizó de conformidad con los parámetros establecidos en la Matriz de Riesgos y Controles adoptada por la Contraloría de Bogotá.

Dentro de la evaluación del Proceso Estados Financieros del SITP, se detallan observaciones relacionadas con el control interno contable de la Entidad, dentro de las cuales se evidenciaron deficiencias relacionadas con la actualización de saldos, reconocimiento y medición posterior de las propiedades, planta y equipo; registros contables omitidos, inoportunos y sin soportes idóneos; y falta de traslado de recursos

al Patrimonio Autónomo del SITP. Adicionalmente, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

3.1.1.2.8.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal en la Empresa Transmilenio S.A. respecto de los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP.

En desarrollo de la presente auditoría se evidenció que los estados financieros del Ente Público Distrital SITP correspondientes a la vigencia 2024, no fueron dictaminados ni sometidos a auditorías por parte de la Revisoría Fiscal de la Empresa Transmilenio S.A.

La anterior situación fue evidenciada por el Ente de Control en referencia a los Estados Financieros del SITP vigencias 2022 y 2023, como consta en los Informes Finales de la Auditoría de Regularidad vigencia 2022 PAD 2023 Código No. 83 y Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024 Código No. 87, en los numerales *"3.3.2.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal en la Empresa TRANSMILENIO S.A. respecto de los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP."* y *"3.2.1.2.8.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal en la Empresa TRANSMILENIO S.A. respecto de los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP"*, respectivamente.

Es pertinente señalar que la acción del plan de mejoramiento correspondiente al hallazgo 3.3.2.2.1. consistió en *"Elevar Consulta a la Contaduría General de la Nación, dando a Conocer el Concepto por Parte del Contador General de Bogotá"*.

En concordancia con lo anterior, la Empresa TMSA aportó concepto 20231100023901 de fecha 15 de agosto de 2023, emitido por la Contaduría General de

la Nación, en el cual se indicó lo referente a la obligación legal de que la información del SITP-TM debía ser auditada por un revisor fiscal: *"(…) de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las preguntas se han trasladado al Consejo Técnico de la Contaduría Pública."*.

En consecuencia, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública mediante radicado 1-2023-029059 de fecha 16 de agosto de 2023, con Radicación CTCP 2023-0416 Tema Revisor Fiscal – Obligación e inhabilidades, resolvió la consulta efectuada por la Empresa Transmilenio S.A. indicando entre otros aspectos lo siguiente: *"2. ¿Existe la obligación legal de que la información financiera del SITP-TM deba ser auditada por un revisor fiscal?*

Lo primero es tener claro si la empresa (…) S.A. es una sociedad anónima conformada exclusivamente con capital privado, o es una sociedad de Economía Mixta o una sociedad Comercial e Industrial del Estado. En todos estos casos como se desprende la Ley 489 de 1998 y el Código de Comercio y la jurisprudencia, se rigen por las reglas del derecho privado.

(…) Lo segundo es que las funciones de un revisor fiscal están claramente determinadas en el Código de Comercio y entre ellas la relacionada con la obligación de suscribir con su dictamen los estados financieros (Artículo 207, numeral 7). Si los estados financieros son preparados por la empresa o sociedad obligada a tener revisor fiscal, le corresponde cumplir con la función en referencia.". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Ahora bien, al efectuar la revisión del Plan de Mejoramiento Institucional en la presente auditoría, se evidenció que la acción propuesta para subsanar el hallazgo 3.2.1.2.8.1. comprendía *"Realizar un Proceso de Contratación para una Auditoría*

Externa a los Estados Financieros del SITP", actividad que se cumplió por parte de la Empresa Transmilenio.

No obstante, se aclara que, en los informes finales de auditoría, presentados por la Contraloría de Bogotá, se hizo referencia a la obligatoriedad de cumplir con las funciones de Revisoría Fiscal, figura que difiere de la auditoría externa contratada por la Empresa Transmilenio.

Debido a lo anterior, y en aras de resolver la situación relacionada con las funciones de la Revisoría Fiscal, en lo atinente a los Estados Financieros del SITP, la Contraloría de Bogotá, en el marco de la presente auditoría elevó consulta ante el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, con el siguiente interrogante: *"¿Existe obligatoriedad de que la información financiera y los Estados Financieros del Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público SITP, elaborados, presentados y suscritos por la Empresa (…)S.A., se sometan a auditorías y dictamen por parte de la Revisoría Fiscal de la Empresa (…) S.A.?".*

El Consejo Técnico de la Contaduría Pública remitió respuesta con radicado 1-2025-005893 / 1-2025-005906 de fecha 24 de febrero de 2025, indicando lo siguiente: *"Como regla general, las entidades del Estado están sujetas al control interno ejercido por la Contraloría General de la República. Sin embargo, en este caso,* ***los Estados Financieros del Ente Público Distrital Sistema Integrado de Transporte Público SITP, son preparados, presentados y suscritos por la Empresa (…) S.A., en su calidad de entidad gestora y responsable de la planeación, gestión y control contractual del sistema. Es importante destacar que (…) S.A. administra los recursos del SITP, lo cual constituye una razón fundamental para que la revisoría fiscal de (…) S.A. realice la auditoría y emisión del dictamen correspondiente sobre dicha información financiera****, en cumplimiento del marco normativo aplicable y*

*de aseguramiento vigente, sin perjuicio de estar sujeto al control fiscal concurrente que debe ejercer la Contraloría de Bogotá.". (*Negrilla y subrayado fuera de texto).

Lo anterior, ratifica lo enunciado por el Organismo de Control en los Informes Finales de la Auditoría de Regularidad vigencia 2022 PAD 2023 Código No. 83 y Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024 Código No. 87, en cuanto al deber de contar con revisoría fiscal para los Estados Financieros del SITP, para dar cumplimiento a la función emanada del Código de Comercio artículo 207 numeral 7, toda vez que los Estatutos de la Empresa Transmilenio S.A. contemplan la obligatoriedad de tener Revisor Fiscal.

Sin embargo, los Estados Financieros del SITP no han sido auditados, ni dictaminados por el Revisor Fiscal de Transmilenio S.A., aun cuando se encuentran suscritos por el Representante Legal, la Directora Corporativa de Transmilenio S.A. y la Contadora del Ente Público Distrital SITP, quien hace parte de la planta de personal de Transmilenio S.A.

En efecto, los Estatutos de la Empresa Transmilenio S.A. establecen: *"Capítulo VI Revisor Fiscal Artículo 45°. Revisor Fiscal. - Modificado Escritura Pública 990 de 2007. El Revisor Fiscal y su suplente serán designados por la Asamblea General de Accionistas para un período igual al de la Junta Directiva, pero pueden ser removidos en cualquier tiempo o reelegidos indefinidamente. ARTÍCULO 46°. Requisitos y Régimen Aplicable. - El revisor fiscal y su suplente deberán ser contadores públicos, y estarán sujetos a las inhabilidades, prohibiciones, incompatibilidades y responsabilidades que establecen las leyes. ARTÍCULO 47º.* ***Funciones. - Son funciones del revisor fiscal las prescritas para el mismo en el Código de Comercio y en las demás leyes especiales que regulen esta actividad.****".* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El Código de Comercio señala: *"Artículo 207. Funciones del revisor fiscal (…) Son funciones del revisor fiscal: 2) Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad y en el desarrollo de sus negocios (…)* ***7) Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente****;*". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Estas situaciones se presentan por falta de decisiones tendientes a dar cumplimiento a la normatividad transcrita y a los conceptos emitidos por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como órgano especializado en la materia; hechos que impiden contar con los estados financieros auditados y dictaminados por el Revisor Fiscal.

En consecuencia, no se cuenta con el dictamen de la Revisoría Fiscal respecto de los Estados Financieros del SITP, de importancia para el adecuado control y seguimiento de los hechos económicos atinentes al Ente Público, con destino a los usuarios de la información; contraviniendo presuntamente lo establecido en los literales b), d) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

En concordancia con lo anterior, se establecen conductas con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa aduce que la consulta solicitada ante el Consejo Técnico de la Contaduría Pública se resolvió desde

varios supuestos básicos que no tienen en cuenta la realidad jurídica y técnica del SITP.

Además, señala lo siguiente*: "De acuerdo con lo expuesto, desde Transmilenio S.A. coordinaremos lo pertinente para llevar a cabo mesas de trabajo interinstitucionales con el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y la Secretaría Distrital de Hacienda, con el ánimo de lograr un entendimiento acorde con la realidad precisa del ente público contable del Distrito Capital SITP-TM.*

En estas mesas se pretende lograr un entendimiento integral de los roles, naturaleza y gestiones del Ente Público Contable SITP y la empresa Transmilenio S.A. para que, una vez aclarado que (i) Transmilenio S.A. no es custodio ni responsable de información de terceros; (ii) que los recursos del SITP no ingresan de ninguna manera a las cuentas de Transmilenio S.A.; y (iii) que Transmilenio S.A. es una empresa totalmente independiente y autónoma respecto del Ente Público Contable SITP y de los concesionarios del SITP, pueda ser transmitida la información en debida forma al distrito para que sea éste último quien consolide para todos los efectos.".

Al respecto, este Organismo de Control reitera que, en el marco del concepto emitido por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (Radicado 1-2025-005893 / 1-2025-005906 de fecha 24 de febrero de 2025) se sostuvo que a la Empresa Transmilenio S.A. le corresponde la preparación, presentación y suscripción de los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP; de tal manera que al sujeto de control sí le asiste la responsabilidad por la información que allí se registra, en su calidad de entidad gestora y responsable de la planeación, gestión y control contractual del sistema; conforme se citó en la Carta de Observaciones.

En lo relacionado con las consecuencias y efectos vinculantes derivados de la firma de los estados financieros del SITP por parte de la Gerente, Directora Corporativa

y Contadora, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, señaló: *"(…) En consecuencia**, los firmantes de los estados financieros asumen responsabilidad legal y profesional frente a la exactitud y veracidad de la información presentada**."*. Negrilla y subrayado fuera de texto.

Además, se reitera lo enunciado por el Organismo de Control en los Informes Finales de la Auditoría de Regularidad vigencia 2022 PAD 2023 Código No. 83 y Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2023 PAD 2024 Código No. 87, en cuanto al deber de contar con revisoría fiscal para los Estados Financieros del SITP, en cumplimiento a la función emanada del Código de Comercio artículo 207 numeral 7, toda vez que en los Estatutos de la Empresa Transmilenio S.A. se contempla la obligatoriedad de tener Revisor Fiscal.

En este sentido, la normatividad referida contempla dentro de las funciones de Revisoría Fiscal ***"Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente**."* (Negrilla y subrayado fuera de texto), siendo una labor que legalmente no contempla excepciones y, en consecuencia, corresponde a la revisoría fiscal ejercer esta actividad sobre la totalidad de los balances emitidos por la Empresa, entre ellos, los estados financieros del SITP.

Adicionalmente, la Empresa pone a consideración del Organismo de Control la capacidad de Transmilenio S.A. de contratar a su costo una auditoría con un tercero idóneo; ante esta petición se aclara que la Contraloría de Bogotá en concordancia con las funciones de Control Fiscal, a la luz de las competencias asignadas por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, la Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993, el Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el Acuerdo Distrital 664 de 2017 y el Decreto Ley 403 de 2020 no autoriza ni imparte instrucciones respecto de procesos contractuales del Sujeto de Control.

En lo referente a la incidencia disciplinaria, presuntamente se incumple el artículo 38 (Numeral 1) de la Ley 1952 de 2019, debido a la inobservancia de las normas citadas.

En consecuencia, desde el punto de vista disciplinario, se aclara que esta es una presunción, la cual será objeto de los juicios de valor por parte de la autoridad competente, en este sentido se dará traslado a esta, para que determinen las consecuencias de estas situaciones administrativas mencionadas por la Contraloría de Bogotá.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.1.2.8.2 Hallazgo administrativo por falta de acompañamiento por parte de la Oficina de Control Interno al proceso contable del SITP

En acta de fecha 20 de diciembre de 2024, efectuada entre Transmilenio S.A. y la Secretaría Distrital de Hacienda, relacionada con el proceso contable del SITP, se indicó lo siguiente: *"El día 9 de diciembre la Dra. (…) remitió correo electrónico convocando la segunda visita, donde se indica que es fundamental la participación del Contador(a) del ente y/o entidad, jefe de Control Interno o su delegado, y el personal de apoyo, al igual que de las áreas de gestión que el Contador considere necesario.* ***Sin embargo, en reunión nos manifiesta (…), que no asistirán personas (sic) las personas de control interno porque la jefe de Control Interno manifiesta***

***que no tiene ninguna responsabilidad con la información contable del SITP**.".* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, dentro del acta del Comité de Sostenibilidad Contable del SITP de fecha 13 de diciembre de 2024, se adjunta imagen de correo electrónico remitido por la Oficina de Control Interno, en el cual se indica lo siguiente: *"…no asistiré al Comité de sostenibilidad contable, por considerar que la OCI debe participar tan solo en el comité de la empresa y el Comité del SITP desborda mis competencias".*

Al respecto, resulta importante señalar que la Secretaría Distrital de Hacienda, mediante comunicación con radicado No. 2023EE073344O1 de fecha 08 de marzo de 2023, con destino a la Contraloría de Bogotá señaló*: "**se considera que la oficina de Control Interno de la Empresa Transmilenio S.A. debe adelantar la evaluación del Control Interno Contable del EPD SITP-TM de conformidad con lo establecido en la Resolución 193 de 2016 de la CGN**.".* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La Ley 87 de 1993 *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*, establece: *"Artículo 2º.-Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; (…) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; (…) f. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación (…)".*

La Resolución No. 525 de 2023 *"Por la cual se conforma el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Ente Público Distrital SITP-TM, se determina su*

funcionamiento y se dictan otras disposiciones", establece: *"ARTÍCULO 2º. Integrantes. (…)*

Parágrafo 1. ***El Jefe de Control Interno será invitado permanente al Comité****. El Comité podrá invitar a los funcionarios, asesores, o a quienes estime conveniente en razón de su idoneidad, experiencia o conocimiento para que aporten en la comprensión y el análisis de los temas o asuntos sometidos a consideración de esta instancia.*

Parágrafo 2. ***Todos los integrantes del Comité tendrán derecho a voz y voto, y su participación es indelegable****. Los invitados asistirán con voz sin derecho a voto.*

(…) ***ARTÍCULO 7°. Control interno contable.*** *El jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, en el contexto de lo establecido por la Resolución 193 de 2016, tendrá la responsabilidad de realizar seguimiento, evaluar e informar sobre la gestión realizada y el grado de avance de implementación del Nuevo Marco Normativo Contable.".* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La Resolución No. DCC-00003 del 05 de diciembre de 2018 *"Por la cual se establecen lineamiento para la Sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital"*, expedida por la Contadora General de Bogotá D.C., establece: *"(…) Art 6º.- Evaluación y seguimiento. Enfatizar la responsabilidad de los jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces, de evaluar y hacer seguimiento permanente respecto de la existencia y efectividad de los controles al proceso contable, necesarios para optimizar la calidad de la información financiera (…)".*

Estos hechos se presentan por falta de definición clara y oportuna de las responsabilidades de la Oficina de Control Interno en relación con los Estados Financieros del SITP.

En consecuencia, no se tiene constancia de la verificación de las actuaciones de la administración por parte de la Oficina de Control Interno en las actas citadas en la presente observación.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señala que*: "(…) es pertinente aclarar que tanto el Parágrafo 2° del Artículo 3° de la Resolución DDC-000003 de 2018 expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, como la Resolución No. 525 de 2023 de TRANSMILENIO S.A., establecen que el Jefe de la Oficina de Control Interno tendrá la calidad de* ***invitado*** *permanente al Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, dicha disposición implica que debe ser convocado a las sesiones correspondientes, sin embargo,* ***la normativa no configura la asistencia obligatoria*** *a dicho Comité y al no haber criterio o norma vulnerada,* ***el hallazgo se torna inexistente****.".*

Adicionalmente, la empresa señala que la Oficina de Control Interno ha adelantado la evaluación del control interno contable del Ente Público Distrital – SITP, y los resultados de dichas evaluaciones han sido oportunamente reportados a la Contraloría de Bogotá D.C., a través del aplicativo SIVICOF, lo cual demuestra que el ejercicio efectivo de seguimiento, verificación y control ha sido efectuado por parte de la OCI, frente al proceso contable del Ente Público Distrital – SITP.

En este sentido, se destaca el cumplimiento por parte de la Oficina de Control Interno en los referente a efectuar seguimiento a los Estados Financieros del SITP, hechos consignados en los informes respectivos; sin embargo, se crea confusión frente a la inasistencia a dos reuniones relacionadas con el Ente Público Distrital SITP, en las

cuales se afirma que la inasistencia de la Oficina de Control Interno se justifica en que no tiene responsabilidades ni competencias respecto de la información contable del SITP, situación que en esencia fundamenta la observación.

Debido a lo anterior, se resalta por parte del Organismo de Control, lo expresado por la Secretaría Distrital de Hacienda en calidad de máxima autoridad contable a nivel distrital, mediante comunicación con radicado No. 2023EE073344O1 de fecha 08 de marzo de 2023, con destino a la Contraloría de Bogotá, así*: "**se considera que la oficina de Control Interno de la Empresa Transmilenio S.A. debe adelantar la evaluación del Control Interno Contable del EPD SITP-TM de conformidad con lo establecido en la Resolución 193 de 2016 de la CGN**."*. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.1.2.8.3 Hallazgo administrativo por falencias en la sistematización de la información contable del SITP.

De conformidad con la información suministrada mediante comunicación 2025-EE-02879 de fecha 31 de enero de 2025, dentro de los aplicativos que suministran información en interfase con destino a los Estados Financieros del SITP, se encuentra el módulo de Activos Fijos, siendo las demás operaciones (registro de causación y liquidación a operadores, validaciones de pasajes, movimientos bancarios, movimientos de titularización y patrimonios autónomos, entre otros) registradas en forma manual en el aplicativo contable JPS7.

En concordancia con lo anterior, al realizar la revisión del proceso de registro contable del pasivo financiero registrado en la cuenta 2314 – Financiamiento interno de largo plazo, se observó que los registros se realizan en forma manual y además las tablas de amortización soporte de los movimientos se tramitan en archivos EXCEL y correos electrónicos.

Al respecto, la Resolución 193 de 2016, *"Por la cual se establece el procedimiento de evaluación del sistema de control interno contable"* emitida por la Contaduría General de la Nación, establece: *"3.2.8. Eficiencia de los sistemas de información Con independencia de la forma que utilicen las entidades para procesar la información, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia y eficacia en el procesamiento y generación de la información financiera.".*

Estos hechos se presentan, al no contar con sistemas de información, que garanticen la representación fiel de los hechos económicos del Ente Público Distrital SITP y faciliten de esta forma su verificación y registro contable oportuno.

Estas falencias generan debilidades y riesgos en la eficiencia de los mecanismos de control interno contable y seguridad de la información, lo cual se evidencia como se reporta en la presente carta en diferencias presentadas entre la información reportada por la entidad y los registros contables, inoportunidad en el reconocimiento de los hechos económicos y deficiencias en la conciliación de información relativa a los Estados Financieros del SITP.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señala que durante

la vigencia 2024, se realizó el módulo de pasivo financiero, al cierre se encontraba en parametrización y pruebas; durante la presente vigencia se incorporará la información requerida.

Respecto a las demás operaciones registradas en forma manual en el aplicativo contable JPS7 – Estados Financieros SITP, la Empresa no se pronunció.

Además, se aclara que en la Carta de Observaciones la presente observación no se formuló con presunta incidencia disciplinaria; por tanto, no es viable la solicitud realizada por el Sujeto de Control en la respuesta en el sentido de retirar la incidencia disciplinaria.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo, y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.2 Proceso Desempeño Financiero Empresa Transmilenio S.A.

El examen del desempeño financiero se realizó de acuerdo con la naturaleza jurídica y el objeto social de la empresa TRANSMILENIO S.A., para establecer la rentabilidad financiera de la inversión pública. En el caso de las sociedades de economía mixta, como lo es la empresa, se evalúo si el manejo de los recursos se orientó a maximizar el valor de esta y el de sus accionistas, en términos de rentabilidad de la inversión.

Se seleccionaron los indicadores que, de conformidad con la actividad del sujeto de control, son aplicables a partir de los estados financieros, de acuerdo con los relacionados en la hoja de evaluación de desempeño financiero.

Razón corriente:

Fórmula: Activo Corriente ($1.584.383.93 millones) /Pasivo Corriente ($1.478.507.19 millones). Resultado: 1,07. Descripción: Capacidad para cubrir obligaciones de corto plazo. Conforme al resultado obtenido de este indicador, TMSA tiene leve capacidad para cubrir sus obligaciones de corto plazo; presenta una razón corriente de $1,07 por cada peso para respaldar esa obligación con corte a 31 de diciembre de 2024.

Capital de Trabajo:

Fórmula: Activo Corriente (($1.584.383.93 millones) - Pasivo Corriente ($1.478.507.19 millones). Resultado: $105.877 millones. Descripción: son los recursos financieros con que cuenta la empresa para operar sin sobresaltos y de forma eficiente; el indicador establecido por la empresa arroja un resultado de $105.877 millones representados en capital de trabajo, cantidad de dinero que la empresa necesita para mantener el giro habitual del negocio y cumplir con sus obligaciones de corto plazo.

Nivel de Endeudamiento:

Fórmula: Pasivo Total ($1.478.507.19 millones) / Activo Total ($1.641.437.98 millones). Resultado: 90.10%. Descripción: Representa el grado de apalancamiento utilizado e indica la participación de los acreedores sobre los activos de TMSA. El resultado obtenido señala que por cada $100 pesos que la empresa tiene invertido en activos $90.10 han sido financiados por los acreedores; no obstante, se precisa que el pasivo al corte de la vigencia 2024, corresponde principalmente a los recursos recibidos en administración y a la estimación del impuesto diferido.

Endeudamiento en el corto plazo:

Fórmula: Pasivo Corriente ($1.478.507.19 millones) / Pasivo Total ($1.478.507.19 millones). Resultado: 100%. Descripción: Indica el nivel de concentración del endeudamiento en el corto plazo. El resultado del 100% señala que el endeudamiento de la Empresa se encuentra concentrado totalmente en el corto plazo.

Margen de utilidad operacional:

Fórmula: Utilidad operacional ($32.569.18 millones) / Ventas ($482.004.77 millones). Resultado: 6.76%. Descripción: Mide el beneficio que obtiene TMSA por cada peso que ingresa producto del suministro del servicio de transporte masivo, luego de pagar costos y gastos como mano de obra e insumos directos, justo antes de intereses e impuestos. El resultado señala que por cada $100 pesos de ingresos operacionales después de pagar costos y gastos, la empresa obtiene un beneficio de $6.76 pesos.

Margen de utilidad neta:

Fórmula: Utilidad neta ($44.934.10 millones) / Ventas ($482.004.77 millones). Resultado: 9.30%. Descripción: Indica cuán eficientemente la empresa está utilizando el dinero de los accionistas para generar ganancias; por cada $100 pesos que ingresan producto de la operación del servicio de transporte se generan $9.30 pesos como utilidad operacional al final del ejercicio.

A su vez, la empresa manifestó no tener deuda pública con corte a 31 de diciembre de 2024, según consta en documento electrónico CBN-1092 presentado a través del aplicativo SIVICOF.

Cajas Menores

Durante la vigencia 2024, se apertura una (1) Caja menor con Resolución N°051 de fecha 26 enero de 2024, por un valor de OCHO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($8.000.000), se realiza el cierre con Acta de liquidación de fecha 23 diciembre 2024.

La cuenta destinada para el manejo de caja menor es cuenta corriente del banco BBVA con No.1440100008299.

Cuentan con un Manual Caja menor “M-DA-022 Manejo de Caja Menor V.6”, el cual fue actualizado en octubre del 2024.

El responsable del manejo está a cargo del Profesional Universitario Grado 03 de Apoyo Logístico-Trabajador Oficial con contrato terminó indefinido.

Se verificó la suscripción de las respectivas pólizas de manejo global para entidades oficiales, suscrita con MAPFRE- Póliza de manejo global N° 8001004191- 01 de octubre de 2023 hasta 07 de julio de 2025.

Se verificó selectivamente registros de ingresos y egresos, observando un registro adecuado de los mismos, evidenciando que se utiliza apropiadamente y no se excede el monto establecido, sin encontrar observaciones.

3.2 MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL Y RESULTADOS

3.2.1 Ejecución Presupuesto de Ingresos

La evaluación a la gestión presupuestal de la vigencia 2024, de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A, se orientó a la verificación de la gestión adelantada en cada uno de los rubros presupuestales y sus resultados con respecto a la

preparación, ejecución y control de este, se analizó el comportamiento de los ingresos y las subcuentas ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital.

Teniendo en cuenta las normas[5] que regulan las Empresas Industriales y Comerciales, para la formulación y aprobación del Presupuesto en el Distrito Capital, TM, S.A., elaboró y presentó el Anteproyecto de Presupuesto y Plan Financiero plurianual para la vigencia comprendida entre 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, con concepto favorable emitido por la Junta Directiva de la Empresa, mediante (Acuerdo 10 del 10 octubre de 2023) por valor de $10.495.841,00 millones.

El Consejo de Política Económica (CONFIS) de acuerdo con sus funciones, mediante la Resolución No. 17 del 31 de octubre de 2023, aprobó el presupuesto de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversión para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, en $10.495.841,00 millones.

Finalmente, el Gerente General TRANSMILENIO S.A., liquida el presupuesto anual a nivel de rubro presupuestal teniendo en cuenta lo aprobado por el CONFIS mediante la Resolución 686 del 01 de diciembre 2023.

3.2.1.1 Ejecución de Ingresos y Rentas

Como se muestra en el siguiente cuadro, el total de presupuesto de ingresos para la vigencia 2024, más la disponibilidad inicial, después de las modificaciones por reducciones por valor de $1.692.269,35 millones, quedó con un definitivo de $8.803.571,16 millones, apropiación mayor en un 9%, con respecto a la asignada en la vigencia de 2023, ($7.730.546,69 millones). Igualmente es de anotar, que en el transcurso de la vigencia el recaudo fue del 76,77%.

5 (Decreto 714 de 1996, estatuto de Presupuesto Art 10, Literal e) funciones CONFIS; Decreto 195 de 2007, Art15; Decreto 138 de 2000 Artículos 11 y 12.5 Lineamientos de política para la programación presupuestal vigencia 2018. Marzo 23 de 2017 Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal)

Cuadro No. 7. Presupuesto a 31 de diciembre de 2024.

Cifras en Millones de pesos

VIGENCIA	PRESUPUESTO INICIAL + DISPONIBILIDAD INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO EJECUTADO	(%) EJECUCIÓN
2024	10.495.841,00	1.692.269,35	8.803.571,16	8.803.571,16	76,77

Fuente: Ejecución presupuestal – TRANSMILENIO
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

A continuación, se presenta el comportamiento de los ingresos durante la vigencia 2024:

Cuadro No. 8. Comportamiento ingresos a diciembre de 2024.

Cifras en Millones de pesos

CUENTA PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	RECAUDOS ACUMULADOS	NIVEL DE RECAUDO
Disponibilidad inicial	2.189.399,00	1.949.266,77	1.949.266,77	100%
Ingresos corrientes	5.131.686.,00	4.617.361,67	4.256.779,30	92%
Recursos de capital	3.174.756,00	2.236.943,19	552.379,51	25%
TOTAL INGRESOS + DISPONIBILIDAD	10.495.481,00	8.803.571,64	6.758.425,69	77%

Fuente: Ejecución presupuestal – TRANSMILENIO
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

El presupuesto inicial de ingresos aprobado para la vigencia 2024, ascendió a $10.495.481,00 millones, valor que, frente al presupuesto inicial de la vigencia inmediatamente anterior, de $$8.877.389,35 millones, fue mayor en términos absolutos, en $1.618.091,65 millones.

Teniendo en cuenta las modificaciones y ajustes presupuestales realizadas a lo largo de la vigencia fiscal 2024, que redujeron en $1.692.269,35 millones, el presupuesto inicial, se determinó como presupuesto definitivo de ingresos un valor de $8.803.571,16 millones, con una ejecución del 76,77% al recaudar $7.073.782,46 millones, incluido el valor de los reconocimientos.

El nivel de recaudo a diciembre 31 de 2024, de los ingresos corrientes fue del 92%, los cuales son equivalentes a lo recaudado a 31 de diciembre del 2024 (4.256.779,50 millones) más los recursos identificados como reconocimientos de las transferencias Nación y Distrito por un valor de $315.356,87 millones para un total de $4.572.136,17; valor que incluye: transferencia Distrito – Nación ($3. 894.899,98 millones) recursos asignados para Mejoramiento Institucional del SITP, Fondo de Estabilización Tarifaria - FET, Infraestructura del SITP y recursos propios que lo componen las participaciones por venta de pasajes y explotación colateral ($677.236,18, millones); recursos que son asignados al presupuesto de gastos de funcionamiento y proyectos de inversión (control y operación del sistema –Control y operación del FET-Operación SITP-Infraestructura SIPT), Así mismo, los recursos de Capital presentan un comportamiento desfavorable al alcanzar niveles de recaudo en tan sólo el 25%($552.379,51) de las metas fijadas, situación reflejada especialmente por los recursos que fueron aprobados por el Concejo de Bogotá, mediante el acuerdo 939 de noviembre 6 de 2024, en el cual autorizan un cupo de endeudamiento a Transmilenio por valor de $3.550.000,00 millones, teniendo en cuenta que ésta autorización se hizo al final de la vigencia y para hacer efectivo se requiere de trámites ante el sistema financiero y la Secretaría Distrital de Hacienda, situación que no permitió el recaudo al final de la vigencia 2024.

Se incluye como parte de los ingresos, la disponibilidad inicial con un presupuesto vigente de $1.949.266,77 millones, que corresponde a recursos del cierre

de la vigencia 2023 y está constituida por los saldos a 31 de diciembre (cuentas corrientes y cuentas de ahorro), con un nivel de recaudo del 100%.

3.2.1.2 Modificaciones Presupuestales

En la vigencia 2024, se expidieron 22 resoluciones que modificaron los valores de los rubros presupuestales, 2 para reducción del presupuesto, 1 para armonización, 3 para ajustes al presupuesto, y 16 restantes para traslados entre rubros que no modifican el valor total de los gastos de funcionamiento ni de inversión, como se señala en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 9. Modificaciones presupuestales durante la vigencia 2024.

Cifras en Millones de pesos

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Por la cual se efectúa modificación en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión de TRANSMILENIO S.A, en la vigencia 2024.	RESOLUCIÓN No 007	10 DE ENERO DE 2024	285.000.000,00	285.000.000,00	Con el fin de garantizar la expedición de las Cuentas por pagar para la vigencia 2024 de la entidad, es necesario realizar el traslado presupuestal por un valor de doscientos ochenta y cinco millones $285.000.000 del rubro 42120202006 Servicios de alojamiento, servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte y servicios de distribución de electricidad, gas y agua, al rubro 42120202005 Servicios de la construcción; y del rubro de Inversión 42301160449007513 Desarrollo y gestión de la cultura ciudadana en el sistema integrado de transporte público de Bogotá, al rubro 42301160449007517 Desarrollo y gestión para mitigar la evasión en el sistema integrado de transporte público de Bogotá.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., en la Vigencia 2024.	RESOLUCIÓN No 085	15 DE MARZO DE 2024	409.726.129,00	409.726.129,00	Se requiere una modificación al presupuesto por la suma de Cuatrocientos nueve millones setecientos veintiséis mil ciento veintinueve pesos $ 409.726.129, los cuales se distribuyen asi: $346.863.623 del rubro 42120202007 servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing, a los rubros 42120202006 servicios de alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte y servicios de distribución de electricidad, gas y agua $26.795.384, y 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción $320.068.239. $11.573.743 del rubro 42120201004 productos metálicos y paquetes de software al rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $6.629.000 del rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción al rubro 42120201003 otros bienes transportables (excepto productos metálicos, maquinaria y equipo). $51.288.763 del rubro 42120202007 servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing. al rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción.
Por la cual se efectúa Ajuste del Presupu	RESOLUCIÓN No 108	10 DE ABRIL DE 2024	-	240.132.223.329 (Reducción por ajuste presupuestal)	Que el estado de Tesorería a 31 de diciembre de 2023 arroja una disponibilidad de recursos por $1.949.266.776.671, y se programaron recursos en el presupuesto de la vigencia 2024

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
esto de Gastos de Funcionamiento y de Inversión de TRANSMILENIO S.A., en la vigencia 2024, acorde al cierre de la vigencia 2023.					por $ 2.189.399.000.000, por lo que se debe realizar una reducción en la Disponibilidad Inicial por $240.132.223.329.
			-	697.772.301.490 (Reducción por ajuste presupuestal)	Que el presupuesto de Gastos de funcionamiento e Inversión presenta cuentas por pagar por valor $2.209.713.371.510, presentando saldo de apropiación por $ 697.772.301.490 que son susceptibles de reducción.
			457.640.078.161 (Adición por ajuste presupuestal)	-	Que la Disponibilidad Final presenta un aumento de $ 457.640.078.161
Por la cual se efectúa Ajuste presupuestal por distribución parcial de la Disponibilidad Final del Presupuesto de Gastos de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia	RESOLUCIÓN No 109	11 DE ABRIL DE 2024	352.128.644.275 (Distribución Disponibilidad Final)	352.128.644.275 (Distribución Disponibilidad Final)	Que, la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A. en su sesión del 28 de febrero de 2024, emitió concepto favorable a la distribución parcial de la Disponibilidad Final por $352.128.644.275. Que, la empresa TRANSMILENIO S.A. con el trámite de la distribución parcial de la Disponibilidad Final 2024, adicionará el presupuesto de Gastos e Inversiones 2024, así: $9.856.672.999 en Gastos de Funcionamiento y $342.271.971.276 en Gastos de Inversión, distribuidos así: $3.000.000.000 al rubro 4211010100101 Sueldo básico, $3.500.000.000 al rubro 42131301001 Sentencias, $3.356.672.999 al rubro 42180101 Impuestos sobre la renta y complementarios, $21.747.504.130 al rubro 42301160449007223 Control y Operación del Sistema

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
fiscal 2024.					Integrado de Transporte Público de Bogotá, $311.999.536.570 al rubro 42301160449007251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, $5.000.000.000 al rubro 42301160449007513 Desarrollo y Gestión de la Cultura Ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, $24.930.576 al rubro 42301160449007514 Implementación y Gestión de la Estrategia de Servicios ITS en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá y $3.500.000.000 al rubro 42301160449007517 Desarrollo y Gestión para Mitigar la Evasión en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., en la Vigencia 2024.	RESOLUCIÓN No 127	26 DE ABRIL DE 2024	598.696.718,00	598.696.718,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de $ 598.696.718 Quinientos noventa y ocho millones seiscientos noventa y seis mil setecientos dieciocho pesos, distribuidos así: $56.000.000 del rubro de funcionamiento 42120202007 servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing, al rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $542.696.718 del rubro 42120202007 servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing. al rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión de TRANSMILENIO S.A., en la Vigencia 2024.	RESOLUCIÓN No 141	17 DE MAYO DE 2024	3.781.972.475,00	3.781.972.475,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión por la suma de Tres mil setecientos ochenta y un millones novecientos setenta y dos mil cuatrocientos setenta y cinco pesos ($3.781.972.475), distribuidos así: $300.000.000 del rubro 4211010100101 sueldo básico a los rubros 4211010309901 bonificacion sindical vigencia y 42110103107 auxilios salud visual. y 42110103111 auxilios educativos. $23.856.921 del rubro de funcionamiento 42120201004 productos metálicos y paquetes de software. al rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $3.458.115.554 del rubro de inversión 42301160449007517 desarrollo y gestión para mitigar la evasión en el sistema integrado de transporte público de Bogotá al rubro 42301160348007515 desarrollo y gestión de la seguridad en el sistema integrado de transporte público de Bogotá.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANS	RESOLUCIÓN No 182	20 DE JUNIO DE 2024	94.658.333,00	94.658.333,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de noventa y cuatro millones seiscientos cincuenta y ocho mil trescientos treinta y tres pesos ($ 94.658.333), del rubro de funcionamiento 42120201004 productos metálicos y paquetes de software, al rubro 42120202008 servicios prestados a las empresas y servicios de producción.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
MILENIO S.A., en la Vigencia 2024.					
Por la cual se efectúa la Armonización de los Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" (2020-2024). al Plan de Desarrollo "Bogotá camina segura" (2024-2027).	RESOLUCIÓN No 197	02 DE JULIO DE 2024	3.290.638.766.082,00	3.290.638.766.082,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de inversión por la suma de Tres billones doscientos noventa mil seiscientos treinta y ocho millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y dos pesos ($3.290.638.766.082), distribuidos así: $1.302.417.565.805 del rubro 42301160449007223 Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá al rubro 4230117240820200277 Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. $1.938.571.405.910 del rubro 42301160449007251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá al rubro 4230117240820200278 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. $12.229.460.307 del rubro 42301160348007515 Desarrollo y Gestión de la Seguridad en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá y $10.029.641.416 42301160449007517 Desarrollo y Gestión para Mitigar la Evasión en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, al rubro 4230117240820240020 Fortalecimiento de la seguridad

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
					integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. $6.728.273.124 del rubro 42301160449007513 Desarrollo y Gestión de la Cultura Ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá al rubro 4230117240820240072 Fortalecimiento de la Información, Comunicación y Atención al Usuario en el uso del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. $19.708.577.226 del rubro 42301160449007514 Implementación y Gestión de la Estrategia de Servicios ITS en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá al rubro 4230117240820240303 Diseño y Estructuración del Sistema Interoperable de Recaudo en su componente tecnológico en el Sistema de Transporte Publico de Bogotá D.C. y $953.842.294 del rubro 42301160556007512 Fortalecimiento Corporativo en Transmilenio S.A. en Bogotá al rubro 4230117459920240026 Desarrollo del Modelo de Gestión Institucional en TRANSMILENIO S.A. en Bogotá D.C.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento	RESOLUCIÓN No 221	24 DE JULIO DE 2024	1.039.167.000,00	1.039.167.000,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de Mil treinta y nueve millones ciento sesenta y siete mil pesos ($ 1.039.167.000), distribuidos así: $150.000.000 del rubro 4211010100101 sueldo básico al rubro 42110103099 bonificación sindical. $889.167.000 del rubro 42110103083 auxilio de movilización al rubro 42120202006

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
de TRANSMILENIO S.A., en la Vigencia 2024.					servicios de alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte y servicios de distribución de electricidad, gas y agua.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Inversión de TRANSMILENIO S.A., en la Vigencia 2024.	RESOLUCIÓN No 240	27 DE AGOSTO DE 2024	771.984.325,00	771.984.325,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de inversión por la suma de Setecientos setenta y un millones novecientos ochenta y cuatro mil trescientos veinticinco pesos ($771.984.325) del rubro 4230117240820200278 Desarrollo y gestión de la infraestructura del sistema integrado de transporte público de Bogotá D.C. al rubro 4230117240820200277 Control y operación del sistema integrado de transporte público de Bogotá D.C.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión de TRANS	RESOLUCIÓN No 265	12 DE SEPTIEMBRE DE 2024	3.221.103.000,00	3.221.103.000,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión por la suma de Tres mil doscientos ventiún millones ciento tres mil pesos (3.221.103.000), distribuidos así: $71.103.000 del rubro de funcionamiento 42120201004 Productos metálicos y paquetes de software al rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $950.000.000 del rubro 4230117240820200278 Desarrollo y gestión de la infraestructura del sistema integrado de transporte

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
MILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.					público de Bogotá y $2.200.000.000 del rubro 4230117240820240303 Diseño y estructuración del sistema interoperable de recaudo en su componente tecnológico en el sistema de transporte publico de Bogotá D.C., al rubro 4230117240820200277 Control y operación del sistema integrado de transporte público de Bogotá.
Por la cual se efectúa ajuste presupuestal por distribución parcial de la Disponibilidad Final del Presupuesto de Gastos de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 273	17 DE SEPTIEMBRE DE 2024	54.345.042.876,00	54.345.042.876,00	Que, la Junta Directiva de TRANSMILENIO S.A., mediante el mecanismo de voto escrito, emitió concepto favorable a la distribución parcial de la Disponibilidad Final - Utilidades por $54.345.042.876, al rubro 4230117240820200277 Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 309	21 DE OCTUBRE DE 2024	2.595.046.065,00	2.595.046.065,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión por la suma de Dos mil quinientos noventa y cinco millones cuarenta y seis mil sesenta y cinco pesos ($2.595.046.065), distribuidos así: $386.890.702 del rubro 42120202007 Servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing al rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $11.737.000 del rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción al rubro 42120202006 Servicios de alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte y servicios de distribución de electricidad, gas y agua. $219.000.000 del rubro 42120202007 Servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing al rubro 42110103083 Auxilio de movilización. $650.000.000 del rubro 4211010100101 Sueldo básico; de los cuales $450.000.000 se requieren trasladar al rubro 4211010100102 Horas extras, dominicales, festivos y recargos y $200.000.000 al rubro 4211010100109 Prima técnica salarial. $117.227.227 del rubro 42120201004 Productos metálicos y paquetes de software, al rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $1.210.191.136 del rubro 42301160449007251

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
					Desarrollo y gestión de la infraestructura del sistema integrado de transporte público de Bogotá al rubro 4230117240820200278 Desarrollo y gestión de la infraestructura del sistema integrado de transporte público de Bogotá.
Por la cual se efectúa modificación en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 345	18 DE NOVIEMBRE DE 2024	6.212.773.731,00	6.212.773.731,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión por la suma de Seis mil doscientos doce millones setecientos setenta y tres mil setecientos treinta y un pesos ($6.212.773.731), conforme con el siguiente detalle: $174.467.640 del rubro 42120202007 Servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing al rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $3.319.422.640 del rubro 4230117240820200278 Desarrollo y gestión de la infraestructura del sistema integrado de transporte público de Bogotá al rubro 4230117240820200277 Control y operación del sistema integrado de transporte público de Bogotá. $2.718.883.451 del rubro de inversión 4230117240820240303 Diseño y estructuración del sistema interoperable de recaudo en su componente tecnológico en el sitp de Bogotá al rubro 4230117240820240072 Fortalecimiento de la información, comunicación y atención al usuario en el uso del sistema integrado de transporte público de Bogotá D.C.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 353	21 DE NOVIEMBRE DE 2024	380.000.000,00	380.000.000,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de Trescientos ochenta millones de pesos $ 380.000.000, conforme con el siguiente detalle: $180.000.000 del rubro 42120202007 Servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing al rubro 42110103083 Auxilio de movilización. $200.000.000 del rubro 4211010100101 Sueldo básico, a los siguientes rubros: 4211010100103 Gastos de representación por valor de $100.000.000 y 4211010100109 Prima técnica salarial por valor de $100.000.000.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 363	25 DE NOVIEMBRE DE 2024	516.000.000,00	516.000.000,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de Quinientos dieciseis millones de pesos ($ 516.000.000) del rubro 4211010100101 Sueldo básico al rubro 4211010300101 Vacaciones.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento e inversión de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 391	11 DE DICIEMBRE DE 2024	115.507.362,00	115.507.362,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión por la suma de Ciento quince millones quinientos siete mil trescientos sesenta y dos pesos ($ 115.507.362), distribuidos así: $30.957.318 del rubro 42120202006 Servicios de alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte y servicios de distribución de electricidad, gas y agua, al rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción. $ 84.550.044 del rubro 42301160449007223 Control y operación del sistema integrado de transporte público de Bogotá al rubro 4230117240820200277 Control y operación del sistema integrado de transporte público de Bogotá.
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia	RESOLUCIÓN No 399	17 DE DICIEMBRE DE 2024	99.337.874,00	99.337.874,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de Noventa y nueve millones trescientos treinta y siete mil ochocientos setenta y cuatro pesos $99.337.874 de los siguientes rubros: 42120202006 Servicios de alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte y servicios de distribución de electricidad, gas y agua, 42120202007 Servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing, al rubro 42120202008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción.

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
fiscal 2024.					
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.	RESOLUCIÓN No 416	23 DE DICIEMBRE DE 2024	10.000.000,00	10.000.000,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de Diez millones de pesos ($ 10.000.000) del rubro 4211010100101 Sueldo básico al rubro 4211010100102 Horas extras, dominicales, festivos y recargos.
Por la cual se efectúa Reducción en el Presupuesto de Ingresos y	RESOLUCIÓN No 429	27 DE DICIEMBRE DE 2024	-	1.018.242.941.194) (Reducción presupuestal	Se reduce el presupuesto de ingresos de la empresa de transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. en la suma de Un billón dieciocho mil doscientos cuarenta y dos millones novecientos cuarenta y un mil ciento noventa y cuatro pesos ($1.018.242.941.194).

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Gastos de Inversión de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024			-	1.018.242.941.194) (Reducción presupuestal	Se reduce el presupuesto de gastos de inversión de la empresa de transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. en la suma de Un billón dieciocho mil doscientos cuarenta y dos millones novecientos cuarenta y un mil ciento noventa y cuatro pesos ($1.018.242.941.194).
Por la cual se efectúa modificación en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024	RESOLUCIÓN N 432	27 DE DICIEMBRE DE 2024	662.000.000,00	662.000.000,00	Se efectúa el traslado al presupuesto de gastos de funcionamiento por la suma de Seiscientos sesenta y dos millones de pesos $662.000.000, del rubro 4211010100101 sueldo básico a los rubros 42110102005 Aportes generales al sistema de riesgos laborales y 42110102003 Aportes de cesantías.
Por la cual se efectúa Reducción en el Presupuesto de Ingresos y	RESOLUCIÓN No 434	30 DE DICIEMBRE DE 2024	-	433.894.193.550 (Reducción presupuestal)	Se reduce el presupuesto de ingresos de la empresa de transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. en la suma de Cuatrocientos treinta y tres mil ochocientos noventa y cuatro millones ciento noventa y tres mil quinientos cincuenta pesos ($433.894.193.550).

DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO		VALOR		JUSTIFICACIÓN
	No.	FECHA	CREDITO	CONTRACREDITO	
Gastos de Inversión de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024.			-	433.894.193.550 (Reducción presupuestal)	Se reduce el presupuesto de gastos de inversión de la empresa de transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. en la suma de Cuatrocientos treinta y tres mil ochocientos noventa y cuatro millones ciento noventa y tres mil quinientos cincuenta pesos ($433.894.193.550).

Fuente: Transmilenio S.A.

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

Es de anotar que, la Entidad manifestó que el motivo de dichas reducciones se debió a que se declararon desiertas las licitaciones para la adjudicación de los tramos 2 y 3 de la troncal calle 13 y de los tramos 1y 2 del corredor carrera séptima.

Igualmente, se evidenció que los actos administrativos (Resolución o Acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos), que modificaron el presupuesto en la vigencia 2024, están relacionadas con traslados entre los diferentes rubros de funcionamiento e inversión, ajustes presupuestales entre proyectos estratégicos y reducciones al presupuesto, aspectos que cumplen con lo establecido en el numeral 4 del Decreto Ley 1421 de 1993, los artículos 74 y 102 del Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, normas con las que se expide el Decreto 662 del 2018,"*Por el cual se reglamente y se establece directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales y el Decreto 191 de 2021 el cual modifica parcialmente el Decreto Distrital 662 de 2018 y lo normado en la Resolución N° SDH-000191, del 22 septiembre 2017, "Por medio de la cual se adopta y Consolida el Manual Operativo Presupuestal",* acatando los requisitos que exige la Secretaría Distrital de Hacienda a las

modificaciones por gastos de funcionamiento y la Secretaría Distrital de Planeación, a las modificaciones realizadas a los proyectos de inversión, trámites tales como son: Los CDP previos, las aprobaciones de Secretaría Distrital de Planeación a las justificaciones dadas por la entidad, con sus respectivos soportes para la aprobación por parte de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, con sus respectivos anexos establecidos, entre otros.

3.2.2 Proceso Presupuesto de Gastos

Para la vigencia 2024, se establecieron los siguientes valores para los gastos de funcionamiento, inversión y disponibilidad final, así:

Cuadro No. 10. Presupuesto inicial vigencia 2024

Cifras en Millones de pesos

CONCEPTO	VALOR
FUNCIONAMIENTO	$201.041,00
INVERSION	$10.177.046,00
DISPONIBILIDAD FINAL	$117.754,00
TOTAL	**$10.495.841,00**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Teniendo en cuenta la Resolución 108-24, la cual modificó el presupuesto de la entidad por Ajuste del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento y de Inversión de TRANSMILENIO S.A., en la vigencia 2024, acorde al cierre de la vigencia 2023, y la Resolución 109-23, la cual ordenaba el ajuste presupuestal por distribución parcial de la disponibilidad final del presupuesto de gastos de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024, el presupuesto definitivo para la vigencia 2024 fue de $10.255.708,78 como se señala en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 11. Presupuesto definitivo vigencia 2024.

Cifras en Millones de pesos

CONCEPTO	VALOR INICIAL	RES108-24	RES109-24	VALOR DISPONIBLE MAYO
FUNCIONAMIENTO	$201.041,00	-$11.067,24	$9.856,67	$199.830,44
INVERSION	$10.177.046,00	-$686.705,07	$342.271,97	$9.832.612,91
DISPONIBILIDAD FINAL	$117.754,00	$457.640,08	-$352.128,64	$223.265,43
TOTAL	**$10.495.841,00**			**$10.255.708,78**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

3.2.2.1 Proceso de Armonización Presupuestal

La armonización presupuestal se hizo atendiendo los lineamientos dados por La Dirección Distrital de Hacienda en la Circular Externa No SHD 000010 del 24 de mayo de 2024, mediante la cual se realizó el proceso de cierre del PDD anterior en el cual se trasladaron los recursos a los proyectos de Inversión del Nuevo Plan de Desarrollo "*Bogotá Camina Segura*".

Para realizar este proceso, la entidad tomó en cuenta los saldos de apropiación disponibles en el presupuesto con corte a 31 de mayo para proceder a trasladar dichos recursos a los nuevos rubros y metas asociadas al Nuevo plan de desarrollo "*Bogotá Camina Segura*".

Cuadro No. 12. Distribución recursos según resolución 197-24.

Cifras en Millones de pesos

CODIGO PROYECTO	PROYECTO PLAN DE DESARROLLO UNCSYA				SALDO PARA ARMONIZAR / CODIGO PROYECTO		PROYECTO PDD BOGOTA CAMINA SEGURA	VALOR
	NOMBRE RUBRO	VALOR DISPONIBLE MAYO	EJECUCIÓN MAYO	%			NOMBRE RUBRO	
7515	Desarrollo y Gestión de la Seguridad en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$92.965,10	$80.735,64	87 %	$12.229,46	0020	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$22.259,10
7517	Desarrollo y Gestión para Mitigar la Evasión en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$72.197,28	$62.167,64	86 %	$10.029,64			
7223	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$3.775.602,46	$2.473.184,89	66 %	$1.302.417,57	0277	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$1.302.417,57
7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$5.786.646,26	$3.848.074,85	66 %	$1.938.571,41	0278	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$1.938.571,41
7514	Implementación y Gestión de la Estrategia de Servicios ITS en el Sistema	$62.013,26	$42.304,68	68 %	$19.708,58	0303	Diseño y Estructuración del Sistema Interoperable de Recaudo en su	$19.708,58

CODIGO PROYECTO	PROYECTO PLAN DE DESARROLLO UNCSYA				SALDO PARA ARMONIZAR / CODIGO PROYECTO		PROYECTO PDD BOGOTA CAMINA SEGURA	VALOR
	NOMBRE RUBRO	VALOR DISPONIBLE MAYO	EJECUCIÓN MAYO	%			NOMBRE RUBRO	
	Integrado de Transporte Público de Bogotá						componente tecnológico en el Sistema de Transporte Publico de Bogotá D.C.	
7513	Desarrollo y Gestión de la Cultura Ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$39.750,49	$33.022,21	83 %	$6.728,27	0072	Fortalecimiento de la Información, Comunicación y Atención al Usuario en el uso del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$6.728,27
7512	Fortalecimiento Corporativo en Transmilenio S.A. en Bogotá	$3.438,05	$2.484,21	72 %	$953,84	0026	Desarrollo del Modelo de Gestión Institucional en TRANSMILENIO S.A. en Bogotá D.C.	$953,84
TOTAL		**$9.832.612,91**	**$6.541.974,14**	**67 %**	**$3.290.638,77**		**TOTAL**	**$3.290.638,77**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

PRESUPUESTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

El presupuesto disponible de la entidad fue modificado principalmente por las reducciones realizadas mediante las resoluciones 429 y 434 del 2024, así mismo, expidieron la Resolución 273 de ajuste presupuestal por distribución parcial de la

Disponibilidad Final del Presupuesto de Gastos de TRANSMILENIO S.A., para la vigencia fiscal 2024. Quedando de la siguiente manera:

Cuadro No. 13. Presupuesto definitivo vigencia 2024

Cifras en Millones de pesos

CONCEPTO	VALOR DISPONIBLE MAYO	RES273-24	RES429-24	RES434-24	VALOR DICIEMBRE 2024
FUNCIONAMIENTO	$199.830,44	$,00	$,00	$,00	$199.830,44
INVERSION	$9.832.612,91	$54.345,04	-$1.018.242,94	-$433.894,19	$8.434.820,81
DISPONIBILIDAD FINAL	$223.265,43	-$54.345,04	$,00	$,00	$168.920,39
TOTAL	**$10.255.708,78**				**$8.803.571,64**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

En el siguiente cuadro se detalla la ejecución final relacionada al PDD Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI con corte a 31 de diciembre:

Cuadro No. 14. Ejecución presupuestal definitiva

Cifras en Millones de pesos

CODIGO PROYECTO	PROYECTO PLAN DE DESARROLLO UNCSYA			
	NOMBRE RUBRO	VALOR DISPONIBLE DIC	EJECUCIÓN DIC	%
7515	Desarrollo y Gestión de la Seguridad en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$80.735,64	$80.714,28	100%
7517	Desarrollo y Gestión para Mitigar la Evasión en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$62.167,64	$60.417,61	97%
7223	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$2.473.100,34	$2.470.138,38	100%
7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$3.567.970,47	$2.467.083,59	69%

CODIGO PROYECTO	PROYECTO PLAN DE DESARROLLO UNCSYA			
	NOMBRE RUBRO	VALOR DISPONIBLE DIC	EJECUCIÓN DIC	%
7514	Implementación y Gestión de la Estrategia de Servicios ITS en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$42.304,68	$42.244,70	100%
7513	Desarrollo y Gestión de la Cultura Ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$33.022,21	$32.943,06	100%
7512	Fortalecimiento Corporativo en Transmilenio S.A. en Bogotá	$2.484,21	$2.457,62	99%
TOTAL		**$6.261.785,21**	**$5.155.999,23**	**82%**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

El valor disponible se vio afectado principalmente por la reducción presupuestal realizada en la Resolución 434-25 por valor de $ 278.894,19 que redujo el presupuesto del rubro Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, Las demás diferencias en valor disponible son resultado de traslados de liberaciones de CXP que se trasladaron a rubros del PDD Bogotá "*Camina Segura".*

La reducción en compromisos se debe principalmente a la reprogramación de compromisos asociados a Vigencias Futuras de los proyectos de:

- Troncales Alimentadoras (Av 68 y Av ciudad de Cali)
- Extensión Caracas sur
- Cable Aéreo Potosí
- Corredor Carrera Séptima
- Troncal calle 13.

Dichos ajustes fueron realizados teniendo en cuenta la justificación técnica dada por Instituto de Desarrollo Urbano, observándose la reducción del valor de las cuentas por pagar para la vigencia 2025.

Respecto a la ejecución de gastos de inversión relacionados al Plan de Desarrollo "*Bogotá Camina Segura"* a 31 de diciembre fue la siguiente:

Cuadro No. 15. Ejecución presupuestal a diciembre 2024

Cifras en Millones de pesos

CODIGO PROYECTO	PROYECTO PLAN DE DESARROLLO BOGOTA CAMINA SEGURA			
	NOMBRE RUBRO	VALOR DISPONIBLE DIC	EJECUCIÓN DIC	%
0020	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$22.259,10	$22.120,46	99%
0277	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$1.209.088,57	$1.097.755,04	91%
0278	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$916.497,25	$549.963,79	60%
0303	Diseño y Estructuración del Sistema Interoperable de Recaudo en su componente tecnológico en el Sistema de Transporte Publico de Bogotá D.C.	$14.789,69	$14.450,05	98%
0072	Fortalecimiento de la Información, Comunicación y Atención al Usuario en el uso del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	$9.447,16	$9.322,83	99%
0026	Desarrollo del Modelo de Gestión Institucional en TRANSMILENIO S.A. en Bogotá D.C.	$953,84	$835,10	88%
TOTAL		**$2.173.035,61**	**$1.694.447,26**	**78%**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

La apropiación disponible se redujo respecto a la armonización presupuestal de acuerdo con la reducción de las Resoluciones 429 y 434 del 2024, afectando los recursos disponibles de los rubros de:

- Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. por valor de $ 155,000.00 millones.
- Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C., por valor de $ 1.022.074,15 Millones.

Igualmente, se observó que, el rubro de Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. se vio afectado por una distribución parcial de Disponibilidad final según Resolución 273-24 por valor de $ 54.345,04 Millones de pesos.

La ejecución final del presupuesto en la vigencia 2024, fue la siguiente:

Cuadro No. 16. Ejecución presupuestal definitiva de lo apropiado para la vigencia 2024.

Cifras en Millones de pesos

CONCEPTO	VALOR DICIEMBRE 2024	COMPROMISOS 2024	%
FUNCIONAMIENTO	$199.830,44	$177.105,08	89%
INVERSION	$8.434.820,81	$6.850.446,49	81%
DISPONIBILIDAD FINAL	$168.920,39	$,00	0%
TOTAL	**$8.803.571,64**	**$7.027.551,57**	**80%**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

3.2.2.2 Cuentas por Pagar

3.2.2.2.1 Hallazgo administrativo por falta de gestión efectiva en los pagos de las cuentas por pagar de la vigencia 2023, en la vigencia 2024, contraviniendo el principio de anualidad presupuestal.

El total de las cuentas por pagar que incluyen funcionamiento e inversión a enero de 2024 fue de $2.209.713,37 millones, valor que fue disminuido en $17.220,28 millones, correspondientes liberaciones de saldos, quedando un valor total definitivo a 31 de diciembre de 2024 de $ 2.192.493,08 millones, con una ejecución del 50% ($1.094.464,13 millones.)

Igualmente, se observó que el saldo pendiente por pagar en la vigencia 2024 presento un aumento del 88% ($1.098.028,94) respecto a la vigencia anterior que fue de $584.640.02.

Es de anotar que, el 92% ($2.011.953,04 incluidas las liberaciones de saldos) del valor de las cuentas por pagar a 31 de diciembre están dirigidas a la ejecución del proyecto de Desarrollo y Gestión de Infraestructura, como se señala en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 17. Cuentas por pagar diciembre de 2024.

Cifras en Millones de pesos

Proyectos Inversión Desarrollo y Gestión de la Infraestructura.	CXP iniciales enero-2024	Valor liquidaciones	Valor final 31 diciembre	Valor pagado a 31 diciembre 2024 Giros Acumulados	Ejecución CXP-cierre diciembre 2024	% de ejecución de CXP-2024	Saldo de CXP cierre de diciembre-2024
AMPLIACIÓN DE	101.335,39	2.300,90	99.034,49	40.862,61	43.163,51	41,26%	58.171,88

Proyectos Inversión Desarrollo y Gestión de la Infraestructura.	CXP iniciales enero-2024	Valor liquidaciones	Valor final 31 diciembre	Valor pagado a 31 diciembre 2024 Giros Acumulados	Ejecución CXP-cierre diciembre 2024	% de ejecución de CXP-2024	Saldo de CXP cierre de diciembre-2024
ESTACIONES							
ANDENES AUTONORTE	817,48	-	817,48	-	-	0,00%	817,48
ASESORIA JURIDICA	187,26	-	187,26	-	-	0,00%	187,26
AV BOYACA CL 183	1.230,38	823,92	406,46	-	823,92	0,00%	406,46
AVDA. 68	358.024,76	1.411,21	356.613,54	248.693,27	250.104,48	69,74%	107.920,28
AVDA. CALI	276.980,97	48,61	276.932,37	162.106,38	162.154,99	58,54%	114.825,98
AVENIDA VILLAVICENCIO	1.784,82	-	1.784,82	-	-	0,00%	1.784,82
CABLE AEREO CB	77,28	-	77,28	-	-	0,00%	77,28
CABLE POTOSÍ	85.619,99	-	85.619,99	8.757,49	8.757,49	10,23%	76.862,50
CALLE 13	443.170,10	-	443.170,10	87.104,48	87.104,48	19,65%	356.065,62
CICLOPARQUEADEROS	31,26	-	31,26	-	-	0,00%	31,26
CORREDOR VERDE CRA SEPTIMA	100.854,65	127,18	100.727,47	18.498,38	18.625,56	18,36%	82.229,08
ESTACION 21 ANGELES	0,49	0,49	-	-	0,49	0,00%	-
ESTACION VENECIA	0,59	0,59	-	-	0,59	0,00%	-
EXTENSION TRONCAL CARACAS	126.250,43	3,27	126.247,16	102.194,37	102.197,64	80,95%	24.052,79
FASE III	121,29	-	121,29	-	-	0,00%	121,29

Proyectos Inversión Desarrollo y Gestión de la Infraestructura.	CXP iniciales enero-2024	Valor liquidaciones	Valor final 31 diciembre	Valor pagado a 31 diciembre 2024 Giros Acumulados	Ejecución CXP-cierre diciembre 2024	% de ejecución de CXP-2024	Saldo de CXP cierre de diciembre-2024
MEJORAS GEOMETRICAS	56,49	0,25	56,24	8,44	8,69	15,01%	47,80
NQS	101,98	101,98	-	-	101,98	0,00%	-
OTROS PROYECTOS	14.464,60	119,00	14.345,60	12.270,59	12.389,59	85,54%	2.075,01
PARADEROS SITP	1.266,28	1.241,22	25,06	25,06	1.266,28	100,00 %	-
PATIO LA REFORMA	32.093,48	-	32.093,48	26.547,30	26.547,30	82,72%	5.546,18
PATIO PORTAL USME	11,13	-	11,13	-	-	0,00%	11,13
PATIOS SUR	110,26	-	110,26	-	-	0,00%	110,26
PATIOS ZONALES Y TRONCALES	182.561,37	644,56	181.916,81	7.853,36	8.497,92	4,32%	174.063,46
PORTAL 80	3.027,52	-	3.027,52	180,41	180,41	5,96%	2.847,11
PSP	7.685,16	2.368,28	5.316,89	2.876,11	5.244,39	54,09%	2.440,77
PUENTES PEATONALES	47.995,70	-	47.995,70	13.810,86	13.810,86	28,78%	34.184,84
SERVICIO BF28	1.536,46	1.536,46	-	-	1.536,46	0,00%	-
SUBA	16,52	-	16,52	-	-	0,00%	16,52
TA PLMB (Avda. 68 - Avda. Cali)	81,27	-	81,27	-	-	0,00%	81,27
TRATAMIENTO SILVICULTURAL	125,11	-	125,11	-	-	0,00%	125,11
TRONCAL AMERICAS	2.564,21	-	2.564,21	-	-	0,00%	2.564,21
RECURSOS	235.207,29	2.711,01	232.496,28	190.372,67	193.083,68	81,88%	42.123,60

Proyectos Inversión Desarrollo y Gestión de la Infraestructura.	CXP iniciales enero-2024	Valor liquidaciones	Valor final 31 diciembre	Valor pagado a 31 diciembre 2024 Giros Acumulados	Ejecución CXP-cierre diciembre 2024	% de ejecución de CXP-2024	Saldo de CXP cierre de diciembre-2024
TRANSMILENIO							
Valor CXP enero-2024	**2.025.391,96**	**13.438,92**	**2.011.953,04**	**922.161,78**	**935.600,70**	**45,83%**	**1.089.791,27**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Como se observa en el cuadro anterior, a enero del 2024 las cuentas por pagar iniciaron con un valor de $2.025.391,96, registrando una ejecución durante el año 2024 con giros más liberaciones por valor de $935.600,69, es decir el 46%, quedando al final de la vigencia un saldo $1.089.791,26 pendiente de giro.

De lo expuesto aquí, se concluyó la falta de gestión efectiva durante la vigencia de 2024, para cancelar los compromisos dentro de la vigencia, denotándose el incumplimiento del principio de Anualidad artículo 8 de la Ley 819 de 2003, por cuanto no se logró cancelar la totalidad de los compromisos adquiridos, generando un alto crecimiento en este rubro para la siguiente vigencia, conllevando a retrasos en la ejecución de los diferentes proyectos. Adicionalmente estos hechos inobservan la Constitución Política de Colombia en el artículo 209.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. del 2025-EE-11134 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-09921 del 15 de abril de 2025, es de precisar que la Empresa señala entre otros argumentos:

…"-La empresa TMSA suscribió con el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO los convenios 020 de 2001, 612 de 2019 y 1676 de 2022, en los cuales TRANSMILENIO S.A. adelanta una función tesoral de administración de los recursos del proyecto de infraestructura de TMSA, dado que la ordenación del gasto, la ejecución física y presupuestal incluidos en el mismo, así como la elaboración del PAC, son de competencia del IDU.

-En la constitución de las CXP 2023, más del 80% corresponde al proyecto de Infraestructura con recursos que maneja el IDU, de hecho y tal como muestra la Contraloría en la ejecución a 31 de diciembre de 2024, de $2.025.391,96 quedó un saldo de $1.089.791,26, del cual el 32.69% corresponde a un contrato suscrito por el IDU para la fase I de la Calle 13, el cual se financió igualmente con vigencias futuras.

-En este orden de ideas, al IDU le corresponde hacer el saneamiento de las CXP, con el trámite de pagos de los contratos de obra, bien sea por avances de las mismas, liquidaciones, liberaciones, entre otras." …

Los anteriores argumentos no se aceptan, toda vez que si bien el IDU es el encargado de la ejecución física y presupuestal, TRANSMILENIO S.A., además de la función tesoral de administración de los recursos del proyecto de infraestructura de TMSA, debe realizar periódicamente el seguimiento y control a las cuentas por pagar para proceder al giro, como también el seguimiento al avance de los diferentes contratos en ejecución, específicamente, en el rubro Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado del Transporte Público, y en el marco de los convenios 20-2001, convenio 612-2019, y convenio 1676-2022. Lo anterior dado que, la observación se enfoca a la falta de atención en el cumplimiento del principio de anualidad, al no cumplir con las obligaciones de los compromisos durante la vigencia y comprometer recursos en los últimos meses, que generaron retrasos en el cumplimiento de las metas inicialmente establecidas a cumplir dentro de la misma.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la carta de observaciones; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.2.3 Control Interno Presupuestal

La evaluación al Control Interno a través de las pruebas adelantadas, a fin de determinar la consistencia de los registros tanto de la ejecución presupuestal de ingresos, como de gastos e inversión y del proceso de cierre presupuestal durante el año, se evidenció que la aplicación de controles fue consistente y oportuna en el área respectiva. Sin embargo, se presentaron algunos aspectos susceptibles de mejora que deben ser ajustados, de acuerdo con las observaciones establecidas en el presente informe.

3.2.2.4 Cierre Presupuestal

El cierre presupuestal realizado por la entidad y presentado a la Contraloría de Bogotá D.C, a 31 de diciembre de 2024, permite concluir que la Entidad cumplió con la entrega y diligenciamiento de los formatos establecidos y las instrucciones impartidas de acuerdo con la Circular Externa DDP No. 000009 del 31 de julio de 2024, "*Guía de Ejecución Seguimiento y Cierre Presupuestal 2024- Empresas Industriales y Comerciales del Distrito*", emanada de la Dirección Distrital de Presupuesto, Secretaría de Hacienda Distrital, garantizando información consistente con lo programado en el presupuesto.

3.2.2.5 Vigencias Futuras

El valor de las vigencias futuras aprobadas para la vigencia 2024, fue de $2.219.663,47 millones, Transmilenio amparado en la Circular del CONFIS 007 de 2024 y teniendo en cuenta la solicitud del IDU sobre la reprogramación de las vigencias futuras dado que es la entidad que tramita los procesos licitatorios y ejecuta los contratos del proyecto de inversión *Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte publico de Bogotá* a cargo de TM, el CONFIS mediante acta 22 del 02 del 12 de 2024 aprobó la reprogramación de $1.374.772,35 millones, quedando un saldo de $844.891,12 para ser ejecutado en la vigencia 2024, como se señala en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18. Comportamiento total vigencias futuras aprobadas a diciembre 2024.

Cifras en Millones de Pesos

Fecha Inicial y Final de autorización (día/mes/año)	Monto final autorizado	Numero de CONFIS que autorizo	Código y Nombre del Proyecto Inversión	Tipo vigencia futura	Destinación Recursos: Convenio y/o Contrato de Obra/Interventoría	Monto apropiado en la vigencia a 31 de diciembre 2024	% Ejecución	% Giros
2019 - 2028	3.229.857,37	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 07/2018 - REUNIÓN CONFIS DISTRITAL 24 - 2020 (reprogramación)	42301160449007223 Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	Excepcional	Renovación de Flota e Interventoría Renovación de Flota	423.491,95	100%	89%
2020 - 2027	281.093,17	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 15/2019 REUNIÓN	42301160449007251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado	Excepcional	Construcción, interventoría y mantenimiento Extensión	-	0%	0%

Fecha Inicial y Final de autorización (día/mes/año)	Monto final autorizado	Numero de CONFIS que autorizo	Código y Nombre del Proyecto Inversión	Tipo vigencia futura	Destinación Recursos: Convenio y/o Contrato de Obra/Interventoría	Monto apropiado en la vigencia a 31 de diciembre 2024	% Ejecución	% Giros
		CONFIS DISTRITAL No 22/2024 (reprogramación)	de Transporte Público de Bogotá		Troncal Caracas sur			
2024 - 2027	530.400,00	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 12/2023 REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 22/2024 (reprogramación)	42301160449007 251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	Ordinarias	Estudios, Diseños y Construcción Cable Aéreo	-	0%	0%
2024 - 2030	2.485.656,97	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 10/2023 REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 22/2024 (reprogramación)	42301160449007 251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	Excepcional	Construcción e interventoría Corredor Verde	101.429,94	100%	31%
2020 - 2031	3.019.975,70	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 23/2019 - REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 21/2020 (reprogramación)	42301160449007 251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	Excepcional	Construcción, interventoría y mantenimiento Av Carrera 68	254.229,57	100%	77%
2021 - 2029	637.006,40	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL	42301160449007 251 Desarrollo y Gestión de la	Ordinarias	Construcción, interventoría y mantenimiento	65.085,77	100%	80%

Fecha Inicial y Final de autorización (día/mes/año)	Monto final autorizado	Numero de CONFIS que autorizo	Código y Nombre del Proyecto Inversión	Tipo vigencia futura	Destinación Recursos: Convenio y/o Contrato de Obra/Interventoría	Monto apropiado en la vigencia a 31 de diciembre 2024	% Ejecución	% Giros
		No 08/2020 REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 22/2024 (reprogramación)	Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá		Av Ciudad de Cali			
2021 - 2038	3.792,11	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 08/2020	42301160449007251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	Excepcional	Encargo fiduciario requerido para el manejo de los recursos de cofinanciación Nación - Distrito	7,80	100%	65%
2023 - 2025	2.594.761,67	REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 20/2022 REUNIÓN CONFIS DISTRITAL No 22/2024 (reprogramación)	42301160449007251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	Excepcional	Construcción e interventoría Troncal Calle13	646,10	100%	0%
TOTAL	**-**					**844.891,12**	**100%**	**78%**

Fuente: Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

3.2.3 Proceso Planes y Proyectos

Durante la vigencia 2024, se desarrolló en el distrito el proceso de armonización presupuestal entre el Plan de Desarrollo *"Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la*

Bogotá del Siglo XXI" cuya ejecución finalizó el 31 de mayo de 2024 y el Plan de Desarrollo *"Bogotá Camina Segura"* cuya ejecución inició el 1 de junio de 2024.

3.2.3.1 Plan Distrital de Desarrollo

3.2.3.1.1 Plan de Desarrollo "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI".

En la Empresa Transmilenio S.A. el Plan de Desarrollo *"Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI",* estaba estructurado bajo el siguiente esquema:

Cuadro No. 19. Proyectos Plan de Desarrollo – TMSA- Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá del Siglo XXI

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI		
PROPÓSITO	**PROGRAMA GENERAL**	**PROYECTO**
Inspirar Confianza Y Legitimidad Para Vivir Sin Miedo Y Ser Epicentro De Cultura Ciudadana, Paz Y Reconciliación	*Plataforma Institucional Para La Seguridad Y Justicia*	*7515 Desarrollo Y Gestión De La Seguridad En El Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá*
Hacer De Bogotá Región Un Modelo De Movilidad Multimodal, Incluyente Y Sostenible	*Movilidad Segura, Sostenible Y Accesible*	*7223 Control Y Operación Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá*
		7251 Desarrollo Y Gestión De La Infraestructura Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá
		7513 Desarrollo Y Gestión De La Cultura Ciudadana En El Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá
		7514 Implementación Y Gestión De La Estrategia De Servicios ITS En El Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá
		7517 Desarrollo Y Gestión Para Mitigar La Evasión En El Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá
Construir Bogotá Región Con Gobierno Abierto,	*Gestión Pública Efectiva*	*7512 Fortalecimiento Corporativo En Transmilenio S.A. En Bogotá*

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI		
PROPÓSITO	**PROGRAMA GENERAL**	**PROYECTO**
Transparente Y Ciudadanía Consciente		

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – TMSA-
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Tres propósitos principales cada uno con un programa general que enmarcaban los 7 Proyectos de Inversión que finalizaron con un esquema de 17 metas proyecto, los cuales tuvieron la siguiente ejecución durante la vigencia 2024:

Cuadro No. 20. Ejecución Plan de Desarrollo – TMSA- Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá del Siglo XXI – Vigencia 2024

Cifras en Millones de Pesos

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
7515	Desarrollo y Gestión de la Seguridad en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Implementar Y Actualizar 1 Modelo De Seguridad En El Componente Troncal Y Zonal Del Sitp	$ 79.371	$ 79.357	1	1	99,98%	100,00%
		2	Implementar El 100 Por Ciento De Los Compromisos De Transmilenio S.A., Para La Ejecución Del Protocolo De Prevención, Atención Y Sanción De Las Violencias	$ 1.365	$ 1.357	100	100	99,41%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
			Contra Las Mujeres En El Espacio Y El Transporte Público En Bogotá						
7223	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	35	Lograr El 100 Por Ciento De Cobertura Del Sitp En Zonas Urbanas Con Relación A Las Rutas Totales Planeadas Dentro Del Plan De Implementación	$ 2.469.303	$ 2.466.402	100	100	99,88%	100,00%
		36	Disminuir En 2.36 Minutos El Tiempo Promedio De Espera En Los Componentes Zonal Y Troncal Del Sitp	$ 3.797	$ 3.737	2,36	2,4	98,42%	101,69%
7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	25	25 Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para El Mejoramiento De 43 Estaciones Del Sistema Transmilenio	$ 80.816	$ 80.048	100	100	99,05%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
		26	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Diseñar Y Contratar La Construcción De La Estación Central Del Sistema Transmilenio	$ 117	$ 117	100	100	100,00%	100,00%
		27	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Acciones Para El Mantenimiento Del 100% De Las Estaciones Del Sistema Integrado De Transporte Público	$ 105.320	$ 104.979	100	100	99,68%	100,00%
		28	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Diseñar Y Contratar La Construcción De 6 Patios Troncales Y Zonales Del Sitp	$ 213.644	$ 213.603	100	100	99,98%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
		29	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Las Obras Para La Adecuación De 29.6 Km De Corredores Troncales De Transporte Masivo	$ 2.949.994	$ 1.850.262	100	100	62,72%	100,00%
		30	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Las Obras Para La Adecuación De 20 Km Del Corredor Verde De La Carrera Séptima	$ 132.428	$ 132.425	100	100	100,00%	100,00%
		31	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Actividades Para Formular E Implementar Una Estrategia Integral Para Mejorar La Calidad De Transporte Público Urbano	$ 30	$ 30	100	100	100,00%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
		32	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Las Obras Del Cable Aéreo En Ciudad Bolívar Desde El Portal Del Sur Hasta El Barrio Potosí	$ 85.620	$ 85.620	100	100	100,00%	100,00%
7513	Desarrollo y Gestión de la Cultura Ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Actualizar E Implementar 1 Modelo De Cultura Ciudadana En El Componente Troncal Y Zonal Del Sitp	$ 33.022	$ 32.943	1	1	99,76%	100,00%
7514	Implementación y Gestión de la Estrategia de Servicios ITS en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Implementar 1 Sistema Accesible E Integrado De Información De Viaje Para 400.000 Usuarios Registrados Del Componente Zonal Y Troncal Del Sitp	$ 42.305	$ 42.245	1	1	99,86%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
7517	Desarrollo y Gestión para Mitigar la Evasión en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Reducir En 2 Puntos Porcentuales La Evasión En El Sitp	$ 62.168	$ 60.418	2	0,04	97,19%	2,00%
7512	Fortalecimiento Corporativo en Transmilenio S.A. en Bogotá	1	Ejecutar El 100 Por Ciento De Las Actividades Previstas Para El Fortalecimiento Corporativo Tendientes Al Incremento De La Satisfacción Del Usuario Con La Entidad	$ 2.484	$ 2.299	100	100	92,55%	100,00%
		2	Implementar El 100 Por Ciento Del Plan De Adecuación Y Sostenibilidad Mipg-Tmsa Formulado Para Cada Vigencia	$ 185	$ 158	100	100	85,41%	100,00%
TOTAL VIGENCIA 2024				**$ 6.261.969**	**$ 5.156.000**	**71**	**70,9**	**82,34%**	**99,84%**

Fuente: Plan de Acción 2020-2024 - Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2024 del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Durante la vigencia 2024, se registró una ejecución presupuestal del 82,34% y una ejecución de la meta magnitud del 99,84%.

Cuadro No. 21. Ejecución Plan de Desarrollo – TMSA- Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá del Siglo XXI – 2020-2024

Cifras en Millones de Pesos

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	ROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS
7515	Desarrollo y Gestión de la Seguridad en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Implementar Y Actualizar 1 Modelo De Seguridad En El Componente Troncal Y Zonal Del Sitp	$ 263.683	$ 261.124	99,03%
		2	Implementar El 100 Por Ciento De Los Compromisos De Transmilenio S.A., Para La Ejecución Del Protocolo De Prevención, Atención Y Sanción De Las Violencias Contra Las Mujeres En El Espacio Y El Transporte Público En Bogotá	$ 2.902	$ 2.890	99,59%
7223	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	35	Lograr El 100 Por Ciento De Cobertura Del Sitp En Zonas Urbanas Con Relación A Las Rutas Totales Planeadas Dentro Del Plan	$ 12.860.548	$ 12.648.115	98,35%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	ROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS
			De Implementación			
		36	Disminuir En 2.36 Minutos El Tiempo Promedio De Espera En Los Componentes Zonal Y Troncal Del Sitp	$ 15.344	$ 15.076	98,25%
7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	25	25 Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para El Mejoramiento De 43 Estaciones Del Sistema Transmilenio	$ 315.075	$ 296.236	94,02%
		26	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Diseñar Y Contratar La Construcción De La Estación Central Del Sistema Transmilenio	$ 626	$ 625	99,84%
		27	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Acciones Para El Mantenimiento Del 100% De	$ 600.582	$ 479.864	79,90%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	ROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS
			Las Estaciones Del Sistema Integrado De Transporte Público			
		28	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Diseñar Y Contratar La Construcción De 6 Patios Troncales Y Zonales Del Sitp	$ 984.318	$ 804.163	81,70%
		29	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Las Obras Para La Adecuación De 29.6 Km De Corredores Troncales De Transporte Masivo	$ 9.224.498	$ 7.379.196	80,00%
		30	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Las Obras Para La Adecuación De 20 Km Del Corredor Verde De La Carrera Séptima	$ 346.287	$ 244.564	70,62%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	ROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS
		31	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Actividades Para Formular E Implementar Una Estrategia Integral Para Mejorar La Calidad De Transporte Público Urbano	$ 1.009	$ 368	36,47%
		32	Ejecutar Anualmente El 100 Por Ciento De Las Actividades A Cargo De Tmsa Para Las Obras Del Cable Aéreo En Ciudad Bolívar Desde El Portal Del Sur Hasta El Barrio Potosí	$ 171.240	$ 171.240	100,00%
7513	Desarrollo y Gestión de la Cultura Ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Actualizar E Implementar 1 Modelo De Cultura Ciudadana En El Componente Troncal Y Zonal Del Sitp	$ 145.344	$ 145.167	99,88%
7514	Implementación y Gestión de la Estrategia de Servicios ITS en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Implementar 1 Sistema Accesible E Integrado De Información De Viaje Para 400.000 Usuarios Registrados Del Componente	$ 154.032	$ 152.882	99,25%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	ROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS
			Zonal Y Troncal Del Sitp			
7517	Desarrollo y Gestión para Mitigar la Evasión en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	1	Reducir En 2 Puntos Porcentuales La Evasión En El Sitp	$ 144.043	$ 141.556	98,27%
7512	Fortalecimiento Corporativo en Transmilenio S.A. en Bogotá	1	Ejecutar El 100 Por Ciento De Las Actividades Previstas Para El Fortalecimiento Corporativo Tendientes Al Incremento De La Satisfacción Del Usuario Con La Entidad	$ 13.714	$ 12.974	94,60%
		2	Implementar El 100 Por Ciento Del Plan De Adecuación Y Sostenibilidad Mipg-Tmsa Formulado Para Cada Vigencia	$ 889	$ 811	91,23%
TOTAL 2020-2024				**$ 25.244.134**	**$ 22.756.851**	**90,15%**

Fuente: Plan de Acción 2020-2024 - Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2024 del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Se registró durante el cuatrienio una ejecución presupuestal del 91,23%. La meta magnitud al constar de distintas variables, no tiene rango de medición por parte de la entidad.

3.2.3.1.2 Plan de Desarrollo "Bogotá Camina Segura".

Con la aprobación del Plan de Desarrollo *"Bogotá Camina Segura",* Transmilenio S.A. estructuró el siguiente esquema:

Cuadro No. 22. Proyectos Plan de Desarrollo – TMSA- Bogotá Camina Segura

BOGOTÁ CAMINA SEGURA		
OBJETIVO ESTRATÉGICO	**PROGRAMA**	**PROYECTO**
Bogotá Avanza En Su Seguridad	*Movilidad Segura E Inclusive*	*7522 Fortalecimiento De La Seguridad Integral Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá D.C.*
		7527 Fortalecimiento De La Cultura Ciudadana En El Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá D.C.
Bogotá Ordena Su Territorio Y Avanza En Su Acción Climática	*Movilidad Sostenible*	*7223 Control Y Operación Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá*
		7251 Desarrollo Y Gestión De La Infraestructura Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá
		7540 Diseño Y Estructuración Del Sistema Interoperable De Recaudo En Su Componente Tecnológico En El Sistema De Transporte Público De Bogotá D.C.
		7541 Desarrollo Y Explotación Colateral Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá D.C.
Bogotá Confía En Su Gobierno	*Fortalecimiento Institucional Para Un Gobierno Confiable*	*7523 Desarrollo Del Modelo De Gestión Institucional En Transmilenio S.A. En Bogotá D.C.*
	Camino Hacia Una Democracia Deliberativa Con Un Gobierno Cercano A La Gente Y Con Participación Ciudadana	*7526 Fortalecimiento De La Información, Comunicación Y Atención Al Usuario En El Uso Del Sistema Integrado De Transporte Público De Bogotá D.C.*

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – TMSA-
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Tres objetivos estratégicos y 4 programas que enmarcan los 8 Proyectos de Inversión que iniciaron con un esquema de 23 actividades, los cuales tuvieron la siguiente ejecución durante la vigencia 2024:

Cuadro No. 23. Ejecución Plan de Desarrollo – TMSA- Bogotá Camina Segura – Vigencia 2024.

Cifras en Millones de Pesos

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
7522	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	1	Diseñar e implementar 1 Plan(es) Interinstitucional para la seguridad integral del Sistema de Transporte Público de Bogotá	$ 10.854	$ 10.744	0,05	0,05	98,99%	100,00%
		2	Diseñar e implementar 1 Plan(es) de prevención y atención de violencias basadas en género y al acoso sexual callejero	$ 62	$ 62	0,05	0,05	100,49%	100,00%
		3	Implementar anualmente el 100 por ciento de las acciones de prevención y control de evasión en portales y estaciones del Componente Tronal del SITP	$ 5.111	$ 5.108	100	100	99,95%	100,00%
		4	Intervenir anualmente el 10	$ 4.740	$ 4.740	10	10	99,99%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
			Zona(s) críticas del SITP en evasión en el Componente Zonal del Sistema						
		5	Diseñar e implementar 1 Plan(es) de Seguridad Vial en el Sistema Integrado de Transporte Público en pro de mejorar la seguridad vial	$ 1.493	$ 1.466	0,05	0,05	98,16%	100,00%
7527	Fortalecimiento de la cultura ciudadana en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	1	Implementar 1 Estrategia(s) de cultura ciudadana para fortalecer la valoración y apropiación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$ 0	$ 0	0	0	0,00%	0,00%
7223	Control y Operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	37	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades de planeación, gestión y control del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	$ 1.209.089	$ 1.097.755	100	100	90,79%	100,00%
		38	Incrementar en 613 Vehículo(s) de cero o bajas emisiones vinculados en el SITP	$ 0	$ 0	0	0	0,00%	0,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
		39	Iniciar la operación de 1 Linea(s) de cable	$ 0	$ 0	0	0	0,00%	0,00%
7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá	33	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para alcanzar 143 kms en operación de troncales de sistema de transporte masivo (29 kms nuevos)	$ 406.755	$ 391.248	100	100	96,19%	100,00%
		34	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para alcanzar 32 kilómetros contratados de troncales del sistema de transporte público masivo con perspectiva de integración regional en aquellos corredores con influencia en la ciudad-región	$ 348.448	$ 88.083	100	100	25,28%	100,00%
		35	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para contratar una línea de cable	$ 0	$ 0	100	100	0,00%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
		36	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para diseñar y contratar la construcción de la estación central del Sistema TransMilenio, incluyendo cicloparqueaderos	$ 33	$ 32	100	100	95,87%	100,00%
		37	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para ejecutar 3 intervenciones en la infraestructura física existente del componente troncal orientadas a optimizar la operación y mejorar la calidad del servicio	$ 15.607	$ 14.872	100	100	95,29%	100,00%
		38	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para mejorar la infraestructura de 5 patios del SITP, a través de la puesta en operación de 2 patios y la	$ 16.956	$ 334	100	100	1,97%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
			adecuación física de 3 patios						
		39	Ejecutar el 100 por ciento de las acciones para el mantenimiento y mejoramiento de las estaciones del Sistema Integrado de Transporte Público	$ 128.648	$ 55.346	100	100	43,02%	100,00%
		40	Mejorar 600 Paradero(s) del SITP	$ 50	$ 50	15	0	100,00%	0,00%
		41	Ejecutar anualmente el 100 por ciento de las actividades a cargo de TMSA para poner en operación 28 kms de ciclorrutas y 840.000 m2 de espacio público como parte de troncales nuevas de TransMilenio	$ 0	$ 0	100	100	0%	100,00%
7540	Diseño y Estructuración del Sistema Interoperable de Recaudo en su componente tecnológico en el Sistema de Transporte Público de Bogotá D.C.	1	Estructurar 1 Sistema(s) interoperable de recaudo en su componente tecnológico en el sistema de transporte público de Bogotá	$ 14.790	$ 14.450	0,05	0,05	97,70%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
7541	Desarrollo y explotación colateral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	1	Desarrollar e implementar 1 Modelo(s) de captura de valor	$ 0	$ 0	0	0	0,00%	0,00%
7523	Desarrollo del Modelo de Gestión Institucional en TRANSMILENIO S.A. en Bogotá D.C.	1	Realizar el 100 por ciento de las actividades planificadas para el fortalecimiento corporativo que permitan el desarrollo continuo del modelo de gestión institucional	$ 940	$ 835	100	100	88,84%	100,00%
		2	Implementar en cada vigencia el 100 por ciento de las acciones definidas en el Plan de Sostenibilidad del Sistema de Gestión de TMSA orientadas a fortalecer las Políticas Públicas que soportan el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG	$ 14	$ 0	100	100	0,00%	100,00%

NO. PROYECTO	PROYECTO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META	PROGRAMADO (RECURSOS)	EJECUTADO (RECURSOS)	PROGRAMADO (META MAGNITUD)	EJECUTADO (META MAGNITUD)	PORCENTAJE EJECUCIÓN RECURSOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN META MAGNITUD
7526	Fortalecimiento de la Información, Comunicación y Atención al Usuario en el uso del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.	1	Implementar 1 Estrategia(s) de información, comunicación y atención al usuario a través del fortalecimiento de las buenas prácticas en el uso del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP	$ 9.447	$ 9.323	0,05	0,05	98,69%	100,00%
TOTAL VIGENCIA 2024				**$ 2.173.037**	**$ 1.694.448**	**53,2**	**52,6**	**77,98%**	**98,78%**

Fuente: Plan de Acción 2024-2028 - Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2024 del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN.

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

Durante la vigencia 2024, se registró una ejecución presupuestal del 77,98% y una ejecución de la meta magnitud del 98,78%.

De acuerdo con lo informado por Transmilenio S.A., durante la vigencia 2024, se suscribieron 66 contratos por valor de $992.298 millones para dar cumplimiento a las metas de los proyectos de inversión correspondientes al Plan de Desarrollo *“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”* y 63 contratos por valor de $408.890 millones para dar cumplimiento a las metas de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo *“Bogotá Camina Segura”*.

3.2.3.2 Gestión Ambiental – Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA:

El Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA- es el instrumento de planificación estratégico a corto plazo, que integra las acciones de gestión ambiental adelantadas por TRANSMILENIO S.A.

"TRANSMILENIO S.A. participa en el Plan de Gestión Ambiental Distrital - PGA, que es instrumento de planeación para definir y orientar la gestión ambiental de todos los actores estratégicos distritales a través de los siguientes instrumentos de planeación:

- *Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA*
- *Planes Institucionales de Gestión Ambiental - PIGA*

Estos instrumentos se desarrollan guiados por seis principios:

- *Calidad ambiental para el desarrollo sostenible*
- *Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural*
- *Preeminencia de lo público y lo colectivo*
- *Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas*
- *Transformación positiva del territorio*
- *Gestión ambiental urbano-regional; Liderazgo nacional y articulación global.*

El PGA tiene como objetivo principal propender en el Distrito Capital por el uso racional de los recursos y un ambiente saludable, seguro, propicio, diverso, incluyente y participativo en su territorio para las generaciones presentes y futuras, actuando responsablemente con la región y el planeta.

En este contexto, se han planteado diecinueve objetivos ambientales para la ciudad, los cuales a su vez se agrupan en tres grandes categorías:

- *de Calidad Ambiental;*
- *de Ecoeficiencia;*
- *de Armonía Socioambiental."*[6]

De acuerdo con lo informado por la entidad mediante los formatos CBN-1111-2 y CB-1111-4, rendidos en la cuenta anual ante el aplicativo SIVICOF, para la vigencia 2024, el PACA de la entidad se ejecutó a través de los Proyectos de Inversión 7251 "*Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (Recursos SITP)" y 7223 "Control y operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá",* como se relaciona a continuación:

Cuadro No. 24. PACA Institucional "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI".

PROYECTO DE INVERSIÓN/ META/ ACCIÓN AMBIENTAL	***RESULTADOS***
<u>Proyecto de inversión:</u> *7251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (Recursos SITP) /* *<u>Meta proyecto de inversión:</u>* *Ejecutar anualmente el 100% de las acciones para el mantenimiento del 100% de las estaciones del Sistema Integrado de Transporte Público* *<u>Acción ambiental:</u>*	*Avances y actividades desarrolladas:* *En los ajustes a la formulación del PACA Institucional para la vigencia 2024, la programación tanto la magnitud como el presupuesto de la acción ambiental se formularon en cero "0". Por lo tanto, no hubo contratos suscritos asociados a esta acción ambiental.* *Logros* *Con esta acción ambiental, se ha logrado una reducción en de un 21% (promedio obtenido para los tres (3) proyectos contratados e implementados en la vigencia del PACA) en los portales Tunal, Suba y Eldorado en los cuales se desarrolló el*

[6]Tomado de: https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/146135/gestion-ambiental-institucional/

PROYECTO DE INVERSIÓN/ META/ ACCIÓN AMBIENTAL	RESULTADOS
Contratar proyectos de ahorro de energía en la infraestructura de los Sistemas de transporte a cargo de la entidad, orientados a la optimización de sistemas eléctricos asociados a iluminación, automatización de los sistemas de control de encendido de lámparas, actualización tecnológica de luminarias (migración a tecnologías eficientes de iluminación) y/o que involucren fuentes de energía renovables no convencionales.	*proyecto integral de iluminación durante la vigencia actual de PACA Institucional, frente al consumo de línea base (sin proyecto).* *Beneficios* *Con la implementación del proyecto de actualización del sistema de iluminación, se propende por el uso eficiente y racional de la energía – URE que redunda en beneficios ambientales por menor consumo de energía eléctrica y menor generación de residuos sólidos peligrosos y de Aparatos Eléctricos y Electrónicos – RAEE (luminarias fuera de uso, balastos, etc.), que tiene un aporte en la reducción de huella de carbono. A su vez se obtienen beneficios económicos por reducción de los costos de facturación del servicio de energía eléctrica, de mantenimiento y disposición final de luminarias y otros residuos de manejo especial.* *Con la acción ambiental se obtienen otros beneficios no ambientales, como cambio en la percepción de los usuarios por mejores niveles de iluminación, que contribuyen en mejorar la experiencia de viaje de los usuarios y la imagen del Sistema.* *Esta acción ambiental aportó al objetivo del PGA Distrital "Uso eficiente de la energía".*

Fuente: Documento CBN-1111-2. Información De Gestión Ambiental Proyectos PACA Periodo 2024. PACA Institucional Transmilenio S.A.

Cuadro No. 25. PACA Institucional “Bogotá Camina Segura”:

PROYECTO DE INVERSIÓN/ META/ ACCIÓN AMBIENTAL	***RESULTADOS***
<u>Proyecto de inversión:</u> *7223 Control y operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá.* *<u>Meta proyecto de inversión/Acción ambiental:</u>* *Incrementar en 613 los vehículos de cero o bajas emisiones vinculados en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP).*	*Avances y actividades desarrolladas:* *La línea base para 2024 se estableció en 4.903 vehículos de cero y bajas emisiones (meta creciente con línea base).* *En el 2024 se avanzó en la estructuración del proceso de licitación pública para la provisión de 269 buses eléctricos de batería (entre articulados y biarticulados) asociados a la operación troncal del patio portal El Vínculo en Soacha.* *Logros* *Se logró la publicación de los prepliegos del proceso de provisión descrito (licitación TMSA-LP-09-2024) en noviembre de 2024.* *Beneficios* *Desde el punto de vista ambiental, los beneficios ambientales a la operación de flota eléctrica están relacionados con la reducción de emisiones al final del tubo de contaminantes del aire, como el material particulado, y de gases de efecto invernadero (CO2e), por el no uso de combustibles fósiles, en línea con las políticas de descarbonización progresiva del transporte público. A su vez se obtiene reducción en las emisiones de ruido por el no uso de motores de combustión interna, y se propende por la transición energética al usar energía eléctrica en la operación de la flota, en reemplazo de combustibles fósiles.*

PROYECTO DE INVERSIÓN/ META/ ACCIÓN AMBIENTAL	RESULTADOS
	Esta acción ambiental aporta al PGA Distrital en el "Eje de gestión del riesgo y cambio climático", Línea estratégica "Acción climática"
<u>Proyecto de inversión:</u> *7251 Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (Recursos SITP)* *<u>Meta proyecto de inversión:</u>* *Ejecutar anualmente el 100% de las acciones a cargo de TMSA para el mantenimiento y mejoramiento de las estaciones del Sistema Integrado de Transporte Público* *<u>Acción ambiental</u>:* *Realizar la actualización tecnológica del sistema de iluminación en tres (3) de los portales del Sistema TransMilenio*	*Avances y actividades desarrolladas:* *En la formulación del PACA Institucional "Bogotá Camina Segura" para la vigencia 2024, la programación tanto la magnitud como el presupuesto de la acción ambiental se formularon en cero "0". Por lo tanto, no hubo contratos suscritos asociados a proyectos de iluminación.* *Logros* *Con esta acción ambiental desarrollada en anteriores PACA Institucionales se ha logrado una reducción promedio un 17% (promedio de reducción obtenido para seis (6) proyectos contratados e implementados los anteriores PACA en los portales Norte, 80, Tunal, Suba y Eldorado, frente al consumo de línea base -sin proyecto-). En 2025 se dará continuidad a esta acción ambiental, con la contratación de un (1) proyecto para uno de los portales del Sistema, según la magnitud programada.* *Beneficios* *Con la implementación del proyecto de actualización del sistema de iluminación, se propende por el uso eficiente y racional de la energía – URE que redunda en beneficios ambientales por menor consumo de energía eléctrica y menor generación de residuos sólidos peligrosos y de Aparatos Eléctricos y Electrónicos – RAEE (luminarias fuera de uso, balastos, etc.), que tiene un aporte en la reducción de huella de*

PROYECTO DE INVERSIÓN/ META/ ACCIÓN AMBIENTAL	RESULTADOS
	carbono. A su vez se obtienen beneficios económicos por reducción de los costos de facturación del servicio de energía eléctrica, de mantenimiento y disposición final de luminarias y otros residuos de manejo especial. *Con la acción ambiental se obtienen otros beneficios no ambientales, como cambio en la percepción de los usuarios por mejores niveles de iluminación, que contribuyen en mejorar la experiencia de viaje de los usuarios y la imagen del Sistema.* *Esta acción ambiental aporta al PGA Distrital en el "Eje de ecoeficiencia", Línea estratégica "Uso eficiente de los recursos"*

Fuente: Documento CBN-1111-2. Información De Gestión Ambiental Proyectos PACA Periodo 2024. PACA Institucional Transmilenio S.A.

3.2.3.3 Balance Social

La Contraloría de Bogotá, emitió la Circular Externa No.01 del 24 de enero de 2025, en la cual estableció que en cumplimiento del instructivo para diligenciar el documento CBN- 0021 Balance Social Versión 5.0, se requiere que cada entidad aborde la evaluación del estado de las políticas públicas de su responsabilidad teniendo como uno de sus referentes la información disponible en los documentos del Consejo de Política Económica y Social del Distrito, CONPES D.C. y, en consecuencia, los sujetos de vigilancia y control fiscal deberán atender los lineamientos contenidos en el instructivo para diligenciar el documento Balance Social CBN-0021. Versión 5.0.

Para la vigencia 2024, Transmilenio S.A. ejecutó la Política Pública de la Población Negra, Afrocolombiana y Palenquera en Bogotá D. C. bajo dos estrategias:

- Estrategia para la implementación de acciones en el marco de la responsabilidad social de la entidad, para promover la empleabilidad de la población con enfoque diferencial de comunidades negras, afrocolombianas, generando espacios de articulación con las empresas operadoras para garantizar que se oferten las vacantes laborales disponibles.

- Estrategia de sensibilización y comunicación realizada al pueblo palenquero sobre el buen uso del Sistema Transmilenio con enfoque diferencial étnico palenquero (en sus componentes zonal, troncal y cable) concertada con el Kuagro Mona Ri Palengue Andi Bakata.

3.2.3.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible:

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son definidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como: *"un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad".*[7]

Son 17 Objetivos construidos con base en los logros obtenidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio e incluyen nuevos campos como "*el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades"*. Su ejecución inició en enero de 2016, con un horizonte a 15 años los cuales serán la hoja de ruta de las políticas y financiación del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

[7] Tomado de: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html.

El propósito de estos Objetivos es: *"crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo*".

En ese orden de ideas, la implementación de los ODS requiere de la contribución de todas las entidades cuya misión está encaminada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La Secretaría Distrital de Planeación definió una metodología para el manejo y reporte de los ODS que no establece una división y/o separación del tema con respecto a lo definido en el Plan de Desarrollo Distrital. Lo anterior significa que, la forma en que se da cumplimiento a los ODS es a través de los programas, proyectos y metas del Plan de Desarrollo, y, por ende, la asociación de cada ODS aplicable a la entidad se hace a los programas, proyectos y metas del Plan de Desarrollo en los cuales tiene intervención la entidad sin la necesidad de utilizar otras herramientas y/o instrumentos de planeación y/o reportes adicionales.

Finalmente, es importante resaltar que en el informe general de cumplimiento de ODS que presenta consolidado el distrito, en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, Transmilenio S.A. tiene competencia para reportar la ejecución de las metas del Plan de Desarrollo según la asociación definida.

Es importante resaltar que Transmilenio S.A no tiene como competencia funcional adoptar "Objetivos de Desarrollo Sostenible"; sin embargo, la Secretaría Distrital de Planeación estableció una metodología donde se definió la siguiente asociación entre ODS, metas Plan de Desarrollo y Proyectos de Inversión para el Plan de Desarrollo Bogotá Camina Segura 2024-2027:

Cuadro No. 26. Asociación ODS, Metas Plan de Desarrollo y Proyectos de Inversión – Plan de Desarrollo Bogotá Camina Segura 2024-2027.

ODS	CÓDIGO META	META PLAN DE DESARROLLO	CÓDIGO PROYECTO	PROYECTO DE INVERSIÓN
Igualdad de género	1979	Implementar 1 Plan(es) enfocado a la prevención y atención de violencias basadas en género y al acoso sexual callejero, reconociendo las experiencias de la ciudadanía del sistema de Transporte Público	7522	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.
Industria, innovación e infraestructura	2205	Contratar 1 Línea(s) de cable	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Industria, innovación e infraestructura	2227	Poner en operación el 100 % de 28 kms de ciclorrutas y 840.000 m2 de espacio público como parte de troncales nuevas de TransMilenio	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Industria, innovación e infraestructura	2221	Iniciar la operación de 1 Línea(s) de cable (*)	7223	Control y Operación en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Industria, innovación e infraestructura	2207	Desarrollar al menos 2 Proyecto(s) de Desarrollo Urbanístico y/o Proyectos de Renovación Urbana para la Movilidad Sostenible (PRUMS) y/o Complejos de Intercambio Modal (CIM), de la red de transporte público (*)	7541	Desarrollo y explotación colateral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.

ODS	CÓDIGO META	META PLAN DE DESARROLLO	CÓDIGO PROYECTO	PROYECTO DE INVERSIÓN
Ciudades y comunidades sostenibles	1975	Diseñar e implementar 1 Plan(es) interinstitucional para la seguridad integral del Sistema de Transporte Público en Bogotá encaminado a mitigar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia en el SITP. (…)	7522	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.
Ciudades y comunidades sostenibles	1978	Implementar el 100 % de las acciones de prevención y control requeridas en portales y estaciones del Componente Troncal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, (…)	7522	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.
Ciudades y comunidades sostenibles	1980	Intervenir 10 Zona(s) críticas en evasión en el Componente Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá a través de acciones de prevención y control, (…)	7522	Fortalecimiento de la seguridad integral del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.
Ciudades y comunidades sostenibles	2197	Alcanzar 143 Kilómetro(s) en operación de troncales de sistema de transporte público masivo (29 kms nuevos)	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Ciudades y comunidades sostenibles	2198	Alcanzar 32 Kilómetro(s) contratados de troncales de sistema de transporte público masivo con perspectiva de integración regional en aquellos corredores con influencia en la ciudad-región	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá

ODS	CÓDIGO META	META PLAN DE DESARROLLO	CÓDIGO PROYECTO	PROYECTO DE INVERSIÓN
Ciudades y comunidades sostenibles	2209	Diseñar y contratar el 100 % de la construcción de la estación central del Sistema TransMilenio, incluyendo cicloparqueaderos	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Ciudades y comunidades sostenibles	2210	Ejecutar 100 % de las acciones para el mantenimiento y mejoramiento de las estaciones del Sistema Integrado de Transporte Público	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Ciudades y comunidades sostenibles	2211	Ejecutar 3 Intervención(es) en la infraestructura física existente del componente troncal orientadas a optimizar la operación y mejorar la calidad del servicio	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Ciudades y comunidades sostenibles	2226	Mejorar la infraestructura de 5 Patio(s) del SITP a través de la puesta en operación de 2 patios y la adecuación física de 3 patios	7251	Desarrollo y Gestión de la Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá
Ciudades y comunidades sostenibles	2213	Estructurar el 100 % del Sistema Interoperable de Recaudo para los Sistemas de transporte público masivo disponibles de la ciudad con los componentes tecnológicos asociados	7540	Diseño y Estructuración del Sistema Interoperable de Recaudo en su componente tecnológico en el Sistema de Transporte Publico de Bogotá D.C.

ODS	CÓDIGO META	META PLAN DE DESARROLLO	CÓDIGO PROYECTO	PROYECTO DE INVERSIÓN
Paz, justicia e instituciones sólidas	2286	Desarrollar el 100 % de la estrategia de mejora y sostenibilidad del Modelo Integrado De Planeación y Gestión - Mipg en las entidades del Sector Movilidad	7523	Desarrollo del Modelo de Gestión Institucional en TRANSMILENIO S.A. en Bogotá D.C.
Paz, justicia e instituciones sólidas	2340	Desarrollar el 100 % de mejoramiento en la atención, participación ciudadana incidente y formación para la atención integral con enfoques de género, diferencial y territorial, a través de los canales definidos por cada entidad, del Sector Movilidad	7526	Fortalecimiento de la Información, Comunicación y Atención al Usuario en el uso del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – Transmilenio S.A. – Oficio 2025-EE-09160.

3.2.4 Proceso Gasto Público

Entre enero 1° y 31 de diciembre de 2024, Transmilenio S.A. celebró 1.518 contratos por un valor total de $316.896,77 millones. Así mismo, se revisará un contrato de la vigencia 2021 por valor de $ 148.800,00, que forma parte del universo por un valor de $465.696,77 millones. Se determinó una muestra selectiva de 19 contratos por valor de $325.409,53 millones, que representan el 69,87% del universo del valor contratado por la entidad.

Para establecer la muestra selectiva, el equipo auditor tuvo en cuenta lo siguiente:

- Nivel de riesgo para el proceso determinado en el Instrumento de Riesgos y controles.
- Número de auditores disponibles para la evaluación de este proceso.

- Complejidad de la contratación a evaluar.
- Así mismo, se consideraron los siguientes criterios de selección:
- Antecedentes de hallazgos de gasto público en las últimas auditorías de la Contraloría de Bogotá e informes emitidos en la última auditoría de la Oficina de Control Interno de la entidad.
- Contratación asociada a los proyectos y metas seleccionados en la muestra del proceso planes y proyectos de esta planeación de auditoría.
- Antecedentes de denuncias ciudadanas, Concejo de Bogotá y medios de comunicación relacionados con contratos o pagos.
- Contratación representativa: mayor riesgo, mayor cuantía, tipología, modalidad, frecuencia de contratistas, objeto contractual, importancia o impacto en la comunidad.
- Alertas de contratación publicadas en la intranet en el ABC del control fiscal.

Cuadro No. 27. Muestra Gasto Público

No. Contrato	Tipología de Contrato	Objeto
01 de 2011	Concesión	Seleccionar la propuesta más favorable para la adjudicación del contrato de concesión, cuyo objeto será realizar el diseño, suministro, implementación, operación y mantenimiento del subsistema de recaudo, del subsistema de información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información; el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de flota; el suministro de la conectividad; la integración entre el subsistema de recaudo, el subsistema de control de flota, el subsistema de información y servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información, que conforman el SIRCI, para el sistema integrado de transporte público de Bogotá, D.C.
1403 de 2024	Consultoría	Contratar la interventoría al contrato de concesión 001 de 2011
2671 de 2023	Prestación de Servicios	Contrato de operación del Transmicable de Ciudad Bolívar

No. Contrato	Tipología de Contrato	Objeto
19 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar los servicios profesionales de una firma de abogados que se encargue de ejercer la defensa judicial y extrajudicial de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. en asuntos exclusivamente de índole policiva y penal, en los cuales tenga interés la entidad como denunciante, denunciado, victima, entre otros, atendiendo todas las diligencias, actuaciones y procesos que le asigne la entidad o aquellas que le indique el supervisor del contrato designado por TRANSMILENIO S.A., para lo cual se le otorgara el respectivo poder por parte de (el) (la) subgerente jurídico(a) o el subgerente general o de (el) (la) gerente general según sea necesario. De igual forma asesorar y apoyar a la subgerencia jurídica emitiendo conceptos de contenido penal a solicitud de la subgerencia jurídica o quien ejerza la supervisión del contrato.
64 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar la prestación de servicios profesionales de asesoría jurídica especializados en contratación estatal para apoyar, asesorar y acompañar a TRANSMILENIO S.A. en los procesos que actualmente adelanta para definir la estructura de operación de la fase vi del sistema (avenida ciudad de Cali, avenida Boyacá, calle 68, corredor verde y calle 13)
CCE127341	Compra Venta	Contratar el proveedor principal de servicios "cloudcomputing", por demanda, con servicios conexos de experto y/o soporte técnico y/o capacitación, a fin de consolidar la estrategia multinube de la entidad, que permita la flexibilidad de despliegue computacional y optimización de cargas de trabajo según las necesidades de cada proyecto ti
157 de 2024	Consultoría	Contratar la prestación de servicios de consultoría para el desarrollo del estudio de revisión de coeficientes de remuneración de vehículo y de kilómetro y respectiva ponderación de la fórmula de ajuste por canasta de costos, de los componentes troncal y no troncal, establecidos en el parágrafo 1º de la cláusula 64 de los contratos de concesión derivados de la licitación pública de TRANSMILENIO S.A. No. 004 de 2009.
564 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar una(s) persona(s) natural(s) y/o jurídica(s) que apoye(n) la gestión de TRANSMILENIO S.A., para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del sistema Transmilenio en: portal de las américas con su zona de influencia, portal del sur con su zona de influencia, portal del tunal con su zona de influencia, portal de Usme con su zona de influencia,

No. Contrato	Tipología de Contrato	Objeto
		portal 20 de julio con su zona de influencia, portal el dorado con su zona de influencia, portal del norte con su zona de influencia, portal de suba con su zona de influencia, portal de la 80 con su zona de influencia, en coordinación técnica permanente de TRANSMILENIO S.A.
1050 de 2024	Convenio	Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer el canal presencial en el sistema Transmilenio a través del esquema de atención al usuario en vía implementado en los diferentes componentes donde opera el servicio, con la participación del instituto distrital para la protección de la niñez y la juventud - IDIPRON.
1144 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar el arrendamiento de las instalaciones administrativas, la adecuación de oficinas y áreas de trabajo en la sede administrativa de TRANSMILENIO S.A.
1236 de 2024	Suministro	Contratar el suministro de repuestos, así como la prestación de todos los servicios requeridos para la ejecución de las actividades de mantenimiento correspondientes a las 37.500 horas de operación (inspección visual de las estructuras de torres y estaciones, suspensión de cabinas) y la inspección de cada 9.000 horas de los balancines de torres, algunas de las cuales hacen parte de las grandes inspecciones del sistema Transmicable de ciudad bolívar, de acuerdo con lo establecido en el manual de operación y mantenimiento del fabricante DOPPELMAYR, con el fin de mantener su correcto funcionamiento e inalterabilidad de las garantías y requerimientos del fabricante y la tecnología del sistema.
1296 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar una persona natural y/o jurídica que apoye la gestión de la dirección técnica de buses, para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas con relación a los contratos suscritos por TRANSMILENIO S.A., para la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros en el distrito capital.
1297 de 2024	Prestación de Servicios	Reemplaza el CDP 202404-7259 cuyo objeto es: dmc31 contratar el desarrollo de actividades de inspección general del estado de la infraestructura troncal del sistema Transmilenio bajo coordinación permanente de TRANSMILENIO S.A.
1526 de 2024	Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales de asesoría jurídica especializada en contratación estatal, con el fin de apoyar, asesorar, acompañar y representar a TRANSMILENIO S.A. en los procesos de importancia estratégica, con un enfoque integral en todas las fases

No. Contrato	Tipología de Contrato	Objeto
340 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada requeridos por TRANSMILENIO S.A
1215 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar la prestación del servicio de comunicaciones del personal en vía para apoyo de la operación de la flota troncal, el reporte de incidentes de seguridad y daños en la infraestructura del sistema
571 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar una(s) persona(s) natural(s) y/o jurídica(s) que apoye(n) la gestión de TRANSMILENIO S.A., para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del sistema transmilenio en: portal de las américas con su zona de influencia, portal del sur con su zona de influencia, portal del tunal con su zona de influencia, portal de Usme con su zona de influencia, portal 20 de julio con su zona de influencia, portal el dorado con su zona de influencia, portal del norte con su zona de influencia, portal de suba con su zona de influencia, portal de la 80 con su zona de influencia, en coordinación técnica permanente de TRANSMILENIO S.A.
1386 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar la prestación del servicio integral de aseo en la infraestructura del componente BRT que se encuentre a cargo de la empresa de transporte del tercer milenio TRANSMILENIO S.A.
1545 de 2024	Prestación de Servicios	Contratar la prestación de los servicios de un auditor externo en cumplimiento del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá para que adelante la evaluación, la razonabilidad, integridad y autenticidad de la información producida por la Contabilidad del Ente Contable SITP.

Fuente: PVCGF-04-02 Plan trabajo auditoría financiera, de gestión y resultados V2. AFGR TMSA 86-2025
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

3.2.4.1 Contrato de Concesión No. 001 De 2011 – Revisión a Recaudo Bogotá S.A.S. -Contratos de Interventoría SIRCI 2682-2023 Y 1403-2024.

El Contrato de Concesión No. 001 de 2011, celebrado entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. Transmilenio S.A. y la Sociedad Recaudo Bogotá S.A.S., tiene por objeto la implementación y operación del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información (SIRCI) para el transporte público de Bogotá. Este contrato estableció una concesión a (17) diecisiete años, con una fase preoperativa y

otra operativa, centrada en garantizar la infraestructura tecnológica y operativa del sistema de transporte, incluyendo el control de flota, servicio al usuario, conectividad y la integración de subsistemas que conforman el SIRCI.

El contrato, de naturaleza compleja y técnica, contemplaba el diseño, suministro, operación y mantenimiento de diversos subsistemas clave para el funcionamiento del transporte masivo en Bogotá. A pesar de no contar con un valor fijo en su firma, se estableció que la remuneración del concesionario se derivaría de los ingresos generados por la operación del sistema, particularmente a partir de la participación en la tarifa del usuario, determinada por el Distrito Capital. Este modelo de remuneración exigía altos niveles de trazabilidad y transparencia en los procesos técnicos y financieros.

Dada su magnitud, Transmilenio S.A. contrató interventorías sucesivas con el fin de ejercer vigilancia sobre el cumplimiento del objeto contractual. Entre estas, destacan los contratos de interventoría 2682 de 2023 y 1403 de 2024, cuyos objetivos incluían la supervisión tecnológica, operativa, administrativa y legal del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S., estas interventorías no solo revisan el cumplimiento técnico del contrato, sino también los aspectos relacionados con el seguimiento financiero y la calidad del servicio.

El contrato 2682 de 2023, fue suscrito con el Consorcio McGregor SIRCI y tuvo una duración de 14 meses, con un valor total que superó los cinco mil millones de pesos. Posteriormente, la interventoría fue asumida por el Consorcio SIRCI 02-24 bajo el contrato 1403 de 2024, también por un plazo estimado de un año. Ambos contratos contemplan la obligación de garantizar la continuidad en el seguimiento contractual, realizar informes periódicos y actuar como enlace entre Transmilenio S.A. y el concesionario frente a eventuales incumplimientos.

No obstante, en la ejecución de estas interventorías se evidenciaron diversas deficiencias; entre ellas, se destacan la discontinuidad en los perfiles del personal técnico de la interventoría, la falta de entrega completa de informes de empalme entre interventores, y una limitada capacidad de respuesta institucional frente a los hallazgos de presuntos incumplimientos contractuales por parte del concesionario. Estas omisiones no solo afectan el control contractual, sino que pueden comprometer el patrimonio público, dada la naturaleza crítica del sistema de recaudo en el transporte urbano de Bogotá.

Luego de la revisión de los documentos que se encontraron en la plataforma de Colombia Compra Eficiente - SECOP II, las respuestas a los requerimientos realizados por este órgano de control, se presentan los siguientes:

3.2.4.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de gestión de la empresa Transmilenio S.A. frente a los incumplimientos identificados del concesionario Recaudo Bogotá en el contrato 001-2011

Durante el año 2024, la interventoría saliente (Contrato 2682-2023 suscrito con el Consorcio McGregor) le informa a través de las mesas o reuniones de pares a la actual interventoría Consorcio SIRCI 02-24 sobre tres informes de posibles incumplimientos (IPI 01, IPI 02 e IPI 03-2024) relacionados con la gestión del concesionario Recaudo Bogotá, así: a) Otro sí 20: control de flota 2024-ER-23298, b.) Red de recarga en mesa de ayuda 2024-ER-30007 y C.) Falla en el SAE - Control de flota 2024-ER-48579.

Se realizó mesa de trabajo con el sujeto de control, para la entrega de la información el día 4 de abril de 2025, sobre estos presuntos incumplimientos de Recaudo Bogotá, por cuanto a través del radicado de la Contraloría 2-2025-05008 y TMSA2025ER12600 del 11/03/2025, en los numerales 5 y 7, se le solicitó que:

"Adjuntara los soportes para la vigencia 2024, de los requerimientos, acciones preventivas, planes de acción, informes de presuntos incumplimientos y demás actuaciones que dejó en curso la interventoría saliente contrato 2682 de 2023 (Consorcio Mc Gregor), que están siendo objeto de seguimiento por la interventoría actual, y si conforme a la señalado en el Sub anexo 2.1. "Guía para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría"; con la finalidad de determinar las gestiones adelantadas con los soportes técnicos y jurídicos; conceptos solicitados por la empresa para estructurar a través de requerimientos y demás elementos probatorios, los informes de posibles incumplimientos del contrato 001-2011.

La entidad mediante el radicado TMSAEE07873 del 17/03/2024, solo realizó la descripción de estos presuntos incumplimientos, adjuntó los remisorios, sin los soportes documentales de los informes y las pruebas practicadas para iniciar los posibles procesos sancionatorios.

Una vez verificada la información remitida como consecuencia de la mesa de trabajo antes mencionada; se evidencia que Transmilenio S.A. no ha iniciado ningún proceso sancionatorio hasta la fecha que denota una falta de gestión ante estos presuntos incumplimientos contractuales.

Esta situación fue mencionada, analizada y está referenciada en múltiples actas, que se describen a continuación:

- Acta 001-INT-ACT-REC-28112024 Fecha: 28 de noviembre de 2024, reunión de pares de los dos interventores del SIRCI: Vacíos respecto a la calidad e integridad de la información.

La interventoría ha notificado que se han presentado diferencias al comparar el detalle de las transacciones de los datos obtenidos por medio de la base de datos y el

resumen de las diferentes transacciones, (recargas en estación troncal), descargadas del aplicativo de FCS center.

- Acta 002-INT-TM-RB-GSI-16122024 Fecha:16 de diciembre de 2024, reunión de pares de los dos interventores: Temas Pendientes:

18.13 Garantizar la seguridad, confiabilidad y control de acceso a la información suministrada por el SIRCI.

18.14 Contar con un módulo de auditoría que permita al Ente Gestor, en línea y en tiempo real, validar la información reportada por el mismo sistema de información al usuario.

- Acta No. 002 Fecha: 18 de diciembre de 2024, reunión de pares de los dos interventores del SIRCI: Concertación sobre el alcance del concepto solicitado con relación al IPI 03 del 2024, a fin de que se emita un concepto en el que se establezca de manera clara, si con relación del informe presentado por la interventoría anterior, debe aplicarse una multa o tramitarse el incumplimiento, para este último.

- Acta 003 Fecha: 28 de enero de 2025, reunión de pares de los dos interventores del SIRCI: Solicitud del envío del concepto jurídico relacionado con el informe de posible IPI 03. Enviar radicado concepto respecto del IPI03 2024. En la primera semana de febrero.

- Acta 003 Fecha: 27 de febrero de 2025, reunión de pares de los dos interventores del SIRCI: - Verificación y completitud de actualización de Informes vigentes de los IPI que corresponderían únicamente al 005 de 2020, 002 de 2024 y 003 de 2024, Problemas de conectividad Sector

Codito y problemas desarrollados en el proceso de generación de tickets a los buses.

En consecuencia, existen falencias en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de Recaudo Bogotá, que se describen en las actas, y la entidad a la fecha de la presente auditoría no ha emitido el concepto jurídico sobre el IPI 03-2024 y su reiterado aplazamiento genera falta de oportunidad en la aplicación de la potestad sancionatoria.

Así las cosas, el sujeto de control en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio estaba llamado a realizar: A) La verificación de la ocurrencia de los presuntos incumplimientos contractuales por parte del contratista. B) Análisis de los descargos rendidos por el contratista y el Garante. C) Imputabilidad de los incumplimientos. D) Determinación de las consecuencias para el contratista debido al presunto incumplimiento, en el marco de la ejecución del contrato.

En este sentido, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, establece el debido proceso como principio rector de los procedimientos sancionatorios contractuales, y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, reglamentó el procedimiento mínimo que deben cumplir las entidades públicas para imponer unilateralmente multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento, tasación de perjuicios y hacer efectiva la cláusula penal en el marco de un contrato, se debe garantizar al contratista, contra quien se sigue un procedimiento sancionatorio contractual, tenga plena garantía del derecho de defensa, contradicción, y al debido proceso que consagra el artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

Los hechos descritos se generan por la falta de gestión ante incumplimientos documentados, debido a la falta de gestión y seguimiento técnico y jurídico por parte de Transmilenio, también ante dilaciones en la emisión del concepto jurídico por parte del

área responsable ante la existencia de presuntos incumplimientos contractuales por parte del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. en reorganización empresarial; así como debilidad en el seguimiento institucional a los informes de interventoría , para que el procedimiento sancionatorio contractual cumpla con su finalidad, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2 numeral 1, artículo 13 de la Ley 80 de 1993, articulo 17 Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011 artículo 3º y demás normas concordantes.

Lo anterior, ocasiona la pérdida de oportunidad de aplicar sanciones contractuales que permitan la salvaguarda del erario y posibles perjuicios financieros y operativos para el Distrito Capital, ante incumplimientos contractuales reiterados de este concesionario.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículos 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículos Nos. 83 y 86 de la Ley No. 1474 de 2011; posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la ley 1952 del 28 de enero del 2019, el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en el contrato de concesión No. 001 de 2011 Cláusula 95, sobre el procedimiento para la imposición y liquidación de multas en el marco del capítulo 6 Multas del contrato y en el Manual de

Contratación (Código M–AD-013 Versión 3 Fecha Diciembre de 2018) numeral 4.2.3. En relación con las sanciones contractuales.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa TransMilenio S.A. **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que:

La auditoría formuló una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria contra Transmilenio S.A., por falta de gestión frente a los incumplimientos del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. en el marco del Contrato de Concesión No. 001 de 2011. La observación se centra en tres informes de posible incumplimiento (IPI 01, 02 y 03 del año 2024) identificados por la interventoría.

Transmilenio S.A., en su respuesta argumenta lo siguiente:

1. IPI 01 – Funcionalidades Otrosí 20

La interventoría reportó un incumplimiento en el cronograma de entrega de funcionalidades.

La obligación no era exigible al momento del informe, dado que se había acordado una prórroga (Otrosí 21) entre las partes. Por tanto, se archivó el informe sin iniciar procedimiento sancionatorio.

2. IPI 02 – Red de Recarga Externa en Mesa de Ayuda

La interventoría reportó incumplimientos en el registro y atención de incidentes mediante la red externa.

Se realizaron mesas de trabajo, se recibió y validó una propuesta de mejora del concesionario, y se concluyó que la metodología implementada cumple con las obligaciones contractuales. El IPI fue cerrado como hecho superado.

La prórroga formal acordada entre las partes invalida la exigibilidad de la obligación en la fecha inicialmente establecida, por lo que la decisión de archivar el informe se encuentra debidamente sustentada y en concordancia con lo estipulado en el Manual de Procedimiento Sancionatorio de la entidad. Así mismo, la respuesta emitida evidencia trazabilidad en las actuaciones, una acción institucional coordinada y el cumplimiento efectivo por parte del concesionario. En este sentido, el proceso sancionatorio resultó innecesario, ya que la obligación fue atendida mediante una gestión correctiva oportuna, lo cual refleja una actuación diligente y conforme con los principios de eficiencia y buena fe contractual.

3. IPI 03 – Falla en el SAE – Control de Flota

La auditoría se centró específicamente en el IPI-03, donde se identificó la ausencia de un concepto jurídico emitido y reiteradas dilaciones que han impedido el inicio del procedimiento sancionatorio. La interventoría señaló estas omisiones, subrayando la falta de avance en un proceso clave para ejercer la potestad sancionatoria.

Por su parte, la administración hizo mención general a una trazabilidad documentada; sin embargo, no aportó evidencia concreta del concepto jurídico ni de acciones específicas que demuestren una gestión activa en el caso del IPI-03. Esta

respuesta contrasta con lo observado en los casos de IPI-01 e IPI-02, donde sí se presentó un sustento normativo y técnico adecuado.

La falta de información específica y de actuaciones claras en relación con el IPI-03 confirma la validez de la observación de la auditoría. La omisión de una gestión oportuna vulnera los principios de eficacia y responsabilidad administrativa, afectando directamente la capacidad sancionatoria de la entidad y la protección del erario.

En conclusión, la argumentación presentada por la administración no alcanza a desvirtuar la observación realizada por la auditoría.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de seguimiento y aplicación de la potestad sancionatoria ante la caída prolongada de la infraestructura tecnológica del SIRCI, que causó afectación a la prestación del servicio en el contrato 001-2011.

El día 23 de agosto de 2024, se registró la falta de disponibilidad de la infraestructura tecnológica del centro de cómputo NAOS de Recaudo Bogotá entre la 01:00 a.m. y las 17:00 p.m.

Mediante memorado interno TMSA No. 2024-80500-CI-143340 del 1 de octubre de 2024, la Subgerencia Jurídica informó a la Dirección de TIC de Transmilenio S.A. que, la interventoría SIRCI con radicado 2024-ER-48579 remitió IPI-03-2024 con la

relación de presuntas fallas en el subsistema de control de flota solicitando un concepto para dar inicio o no al proceso administrativo sancionatorio, mediante radicado 2024-80201-CI-175751 del 20/11/2024 (Anexo 3).

En el informe del estado sobre posible incumplimiento - IPI 03 de 2024, se realizó una verificación conjunta con las áreas usuarias de Transmilenio S.A., (Dirección Técnica de Buses, Dirección Técnica de BRT y Dirección de TIC) evidenciándose la afectación en la capacidad de gestionar la operación de la flota en tiempo real, lo que probablemente causó demoras, fallas en la asignación de buses y posibles incidentes en la seguridad operativa de los vehículos en vía, emitiendo un concepto de aprobación para dar inicio al proceso administrativo sancionatorio.

Así las cosas, a través de los radicados TMSA 2025EE01873 de 17/03/2025 y TMSA2025EE10391 de 08/04/2025, se adjuntaron a este organismo de control los soportes del informe del presunto incumplimiento con las evidencias de la falla para acceder a los aplicativos de nivel central para control de flota desde los Centros de Control zonal, así como desde el Centro de Control Maestro Troncal y zonal; imposibilidad de acceso a la herramienta de mesa de ayuda (OTOBO / OTRS), fallas en el servicio de fonía zonal y troncal, imposibilidad para realizar consultas de base de datos histórica de posicionamiento; también consta en dichos documentos, que aproximadamente sobre las 10:00 AM el Ente Gestor reportó en el grupo de WhatsApp Troncal, las siguientes afectaciones:

"(…)

- *El sinóptico FMS se queda pegado*
- *No se pueden hacer acciones de regulación FMS*
- *No se pueden realizar fonias FMS*

- *Móviles asignados con códigos de emergencia ya que el código y contraseña normal, la consola se queda cargando y no reconoce.*
- *Móviles en la vía de todas las tipologías están sin señal GPRS*
- *No carga el mapa FMS.*
- *SAE Operador caído el Kernell. (No se puede hacer nada*
- *Sin acceso a demás páginas institucionales".*

Según las consideraciones efectuadas en el informe del presunto incumplimiento IPI-03-2024 (INT-TM-DPI-0924-281) del interventor saliente Consorcio Mc Gregor, frente a la posible transgresión del Contrato de Concesión No. 001 de 2011, por parte del Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. le recomendó a TMSA adelantar el trámite establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el fin de determinar si existían méritos para decretar el posible incumplimiento contractual y hacer efectiva la multa señalada en la cláusula 94 del Contrato de Concesión; o en su defecto, declarar el incumplimiento parcial del contrato.

En concordancia con lo anterior, como conclusión del interventor actual contrato de interventoría 1403-2024 del 13 de febrero de 2025-Consecutivo: INT-TM-GJL-0225-004, dando alcance al concepto emitido el 29 de septiembre del 2024, por parte de la interventoría Consorcio McGregor, por medio del cual se radicó el Informe de Posible Incumplimiento 03 del 2024, con el fin de establecer la configuración de una multa o un incumplimiento al Contrato 001 de 2011, estableció, entre otros aspectos relevantes:

- **Duración de Indisponibilidad:** *"Según el informe presentado por Recaudo Bogotá RB-909579-18092024- Inter, 18 de septiembre de 2024, en su respectivo anexo, se concluye que la infraestructura tecnológica del DATACENTER NAOS fue afectada entre la 01:00 AM y las 17:00 horas del 23 de agosto de 2024, impidiendo el control operativo tanto del sistema troncal*

como el sistema zonal. Por lo tanto, la interrupción durante tanto tiempo (16:00) horas afecta gravemente la operación y coordinación de la flota."

- **Impacto en la Operación del SITP y los Usuarios:** *"La intervención y control sobre la flota Troncal y Zonal es esencial para garantizar el flujo regular de buses y la seguridad de los usuarios. La caída de los sistemas de control de flota, junto con las fallas en la fonía y la imposibilidad de consultar el sistema FMS, implicaron que los operadores no pudieran realizar las acciones de regulación necesarias durante un período extenso*".

- **Afectación directa a los usuarios**: "*La falla descrita afectó directamente la capacidad en la asignación de buses y posibles incidentes en la seguridad operativa de los vehículos en la vía. Esto podría generar un incumplimiento de los compromisos en relación con la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios."*

Por lo anterior ***infiere la interventoría, que el concesionario puede haber incumplido parcialmente su obligación de prestar el servicio público de manera continua y eficiente, afectando a los usuarios y a la operación del SITP, lo que podría configurar un incumplimiento contractual***" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, esta caída afectó el acceso al sistema de control de flota, la mesa de ayuda, el sistema FMS, y la conectividad GPRS; tal y como consta en el informe de posible incumplimiento IPI 03-2024 presentado por la interventoría saliente Consorcio MC Gregor y su análisis por parte de la interventoría actual (Contrato 1403-2024).

En concordancia con lo anterior, se estableció por parte de la interventoría actual la cuantía de la multa a imponer, de acuerdo a lo establecido en la cláusula 89, 94 y siguientes del Contrato de Concesión No. 001 de 2011, así:

"MULTA TIPIFICACIÓN CUANTÍA PARAMETROS TASACIÓN

Cláusula 94 Multas Asociados a otras obligaciones Contractuales Multa entre 1 y 50, por valor de $65.000.000. De acuerdo con lo anterior la multa a imponer en este caso sería la mayor, que equivale a 50 SMMLV, es decir, ***SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($65.000.000)" (***Negrilla fuera de texto).

Determinó el interventor, un presunto incumplimiento de las Cláusulas 17, 18 y 19 – 19.2 y anexo 2 al contrato de Concesión, numeral 7.3. – 7.3.5 y 7.3.5.1. cuya obligación contractual consiste en la prestación del servicio público de manera continua y eficiente y que se vio interrumpida como consecuencia de la falta de disponibilidad de los sistemas de control del día 23 de agosto de 2024, por una configuración incorrecta, lo cual afectó tanto a los usuarios, a la operación del SITP por falla en la seguridad lógica y la integridad de los sistemas críticos; los cuales son esenciales para la operación del SITP; considerándose ello como un riesgo operativo considerable.

En este sentido, se describen las cláusulas involucradas en dicho presunto incumplimiento, entre ellas:

Cláusula 17 del contrato. Obligaciones del Concesionario derivadas de la operación del centro de control del ente gestor y los centros de control zonales del (SITP), consagra:

"(…) 17 .4. Suministrar la plataforma tecnológica que permita que los operadores de los centros de control del SITP puedan operar el sistema de gestión y control de flota, monitorear automáticamente la ejecución del servicio que está prestando cada

bus en su ruta, permitir establecer adecuadamente la programación de la flota para atender la demanda de pasajeros del SITP y administrar la operación de las Rutas concesionadas."

Cláusula 18. Obligaciones del Concesionario derivadas del subsistema de información y servicio al usuario del SIRCI

"(…) 18.11 Garantizar de manera permanente la existencia y correcto funcionamiento de todos los recursos relacionados con la infraestructura del SIRCI, para la correcta operación del sistema."

Cláusula 19. Obligaciones del concesionario en relación con la conectividad

"19.2· Garantizar una plataforma de conectividad para el SIRCI que contenga los siguientes subsistemas: Red de Fibra Óptica, Sistema de Radiocomunicaciones inalámbricas de voz y datos y el sistema de telefonía IP, de conformidad con las especificaciones contenidas en el Anexo No. 2 del presente contrato."

Mediante radicado 2025EE07050 del 10/03/2025 (2025-80201-CI-21497) Transmilenio S.A. solicita aclaración del concepto emitido al Informe de Posible Incumplimiento No. 03 del 2024 - fallas infraestructura tecnológica SIRCI de la interventoría actual y como consta en el Acta 003 de 28 de enero de 2025, reunión de pares de los dos interventores del SIRCI, sin que se haya proferido el concepto jurídico relacionado con el informe de posible IPI 03, cuando la conducta de incumplimiento del concesionario data del 23 de agosto de 2024.

Los hechos descritos se generan por la falta de gestión del sujeto de control ante los presuntos incumplimientos del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S., en la reorganización empresarial, al evidenciarse la afectación en la capacidad de gestionar la operación de la flota en tiempo real, fallas en la asignación de buses y posibles

incidentes en la continuidad y seguridad operativa de los vehículos en vía; así como la deficiente gestión de contingencias y la falta de seguimiento oportuno por parte de TMSA ante la no gestión del concepto jurídico relacionado con el informe de posible IPI 03-2024; y la no utilización de las facultades sancionatorias existiendo una tasación económica de la multa con su debida actualización por parte de las interventorías saliente y entrante, para que el procedimiento sancionatorio contractual cumpla con su finalidad, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2 numeral 1, artículo 13 de la Ley 80 de 1993, artículo 17 Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, artículo 3º y demás normas concordantes.

En consecuencia, la paralización del control operativo del SITP durante 16 horas, ocasionó presuntamente la afectación a la seguridad operativa y a la regulación de flota según el informe de incumplimiento IPI 003-2024, se generaron dudas sobre la capacidad interna de Recaudo Bogotá para prevenir y gestionar incidentes críticos de manera rápida y efectiva, que afectan la prestación eficiente del servicio público de transporte y el concesionario dependió excesivamente de sus aliados tecnológicos para la resolución de la falla, lo que generó el presunto incumplimiento del servicio continuo y eficiente exigido contractualmente, la afectación a la seguridad lógica y la integridad de los sistemas críticos esenciales para la operación del SITP, y cualquier falla en estos sistemas representa un riesgo operativo considerable para la prestación efectiva del servicio de Transporte.

Así como, la falta de seguimiento y de oportunidad en la vigilancia de esta circunstancia administrativa, la aplicación de la potestad sancionatoria por parte del sujeto de control y la no aplicación oportuna de la multa ya tasada, de conformidad con lo establecido en las cláusulas 89, 94 y siguientes del Contrato de Concesión No. 001 de 2011, por valor de $65.000.000.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículos Nos. 83 y 86 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4 Decreto 1078 de 2015 – Lineamientos sobre infraestructura tecnológica; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en el contrato de concesión No. 001 de 2011, Cláusulas 17, 18 y 19 – 19.2 y anexo 2 al contrato de Concesión, numeral 7.3. – 7.3.5 y 7.3.5.1, Cláusula 95 sobre el procedimiento para la imposición y liquidación de multas en el marco del capítulo 6 Multas del contrato y en el Manual de Contratación (Código M–AD-013 Versión 3 Fecha diciembre de 2018) numeral 4.2.3. En relación con las sanciones contractuales.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A. **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que:

Pese a la existencia de una afectación grave e indiscutida de la operación del SITP durante 16 horas, y a la determinación de una multa por $65.000.000 sustentada

en dos informes de interventoría, la administración no ha iniciado de manera oportuna el proceso sancionatorio correspondiente, vulnerando con ello principios contractuales y de función administrativa esenciales.

El hallazgo puso en evidencia la falta de seguimiento y gestión por parte de Transmilenio S.A. ante una caída crítica de la infraestructura tecnológica del SIRCI ocurrida el 23 de agosto de 2024, que dejó fuera de servicio durante 16 horas al sistema de control de flota, la mesa de ayuda, las fonías y otras herramientas esenciales del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), afectando gravemente la operación y la seguridad operativa. Se evidenció además la no aplicación oportuna de la potestad sancionatoria, pese a haberse cuantificado una multa de $65.000.000.

La entidad expone una trazabilidad extensa de comunicaciones internas, reuniones, solicitudes de análisis técnico y coordinación interáreas, indicando que el trámite sancionatorio está en curso, pero aún no se ha definido si procede una multa o declaratoria de incumplimiento. Señalan que la Subgerencia Jurídica solicitó aclaraciones técnicas adicionales para proceder con la sanción. Aunque reconocen que la afectación fue grave, justifican la demora en la imposición de la sanción por la necesidad de una cuantificación robusta de las afectaciones.

Dado lo anterior, este órgano de control establece que hay argumentos suficientes para configurar un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con base en los siguientes argumentos:

- Existencia de una falla grave e indiscutible: está plenamente acreditado que el 23 de agosto de 2024, hubo una falta de disponibilidad del sistema de control de flota por 16 horas, lo cual afectó la operación troncal y zonal, la gestión de buses en vía y los canales de comunicación críticos.

- Configuración de presunto incumplimiento contractual del concesionario: ambas interventorías (saliente y entrante) coincidieron que se trató de un posible incumplimiento parcial del contrato, conforme a las cláusulas 17, 18, 19 y el Anexo 2.

- Existencia de una tasación de la multa no ejecutada: Se estableció con claridad el valor de la sanción (50 SMMLV), y, aun así, no se ha iniciado formalmente el procedimiento sancionatorio, casi un año después del hecho.

- Falta de diligencia en el ejercicio de la potestad sancionatoria: pese a contar con el informe del IPI-03-2024, pruebas suficientes, análisis de impacto y la cuantificación económica del daño, Transmilenio S.A. ha dilatado de forma injustificada la aplicación de la multa o la declaratoria de incumplimiento.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado y se fortalezca el ejercicio efectivo de la potestad sancionatoria.

3.2.4.1.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de seguimiento a la situación actual del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. en la reorganización empresarial respecto de su deterioro técnico y económico en el Contrato 001-2011

Mediante el radicado TMSA 2025EE07873 del 17/03/2025, se adjuntó por el sujeto de control la matriz de cumplimiento del contrato de interventoría No. 1403-24, en

la cual se evidencia en el "Informe para evaluar la situación del deudor admitido en ley 1116 de 2006", el plan de recuperación económica a noviembre de 2024, con radicado de Recaudo Bogotá S.A.S RB-916154-091212024- TMSA del 10 de diciembre de 2024, debido a su situación financiera, aprobado por la Superintendencia de Sociedades en audiencias celebradas los días 13 y 27 de mayo de 2020.

De igual forma consta en dicha respuesta, el informe ejecutivo mensual del contrato de interventoría No. 2682 de 2023, periodo del 01/08/2023 al 30/09/2024, en el cual se evidenciaron por parte del Consorcio MC Gregor fallas en seguridad (100%), conectividad (50%) y obsolescencia tecnológica crítica en los sistemas del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. y en la reorganización Empresarial del (87,50%).

En este sentido, manifestó dicho interventor frente a la conectividad, que se continúan registrando fallas en cobertura del servicio, evento que impacta los servicios de control de flota y fonías. En el componente de seguridad, el principal evento de riesgo está asociado a la obsolescencia del sistema del motor de bases de datos que soportan el sistema de Recaudo, debido a la falta de soporte por parte del fabricante y en mayor medida por la vulnerabilidad en la seguridad de la información que puede existir.

Ante estas evidencias que presentan las interventorías del SIRCI, determinando un progresivo deterioro técnico y económico del concesionario Recaudo Bogotá, se presenta una falta de seguimiento efectivo por parte de Transmilenio S.A., ante las fallas críticas en áreas fundamentales como la seguridad (100%), la conectividad (50%) y una obsolescencia tecnológica marcada (87,5%).

Estas deficiencias comprometen la estabilidad operativa, la continuidad y eficiencia de la operación del sistema, sin que se observe una respuesta institucional

oportuna para mitigar los riesgos asociados, ni acciones contundentes de vigilancia contractual que permitan restablecer condiciones óptimas de servicio.

Mediante radicado de la Contraloría 2-2025-09102 de 23/04/2025 (TMSA2025er21738 de la misma fecha), se le solicitó al sujeto de control, de forma reiterada que:

"De acuerdo con la solicitud de información 2-2025-07520 del 4 de abril del 2025, contenida en el numeral 2, donde se solicitó allegar todos los soportes documentales, tanto del informe para evaluar la situación del deudor admitido por ley 1116 de 2006, como de la situación de insolvencia del concesionario Recaudo Bogotá".

En su segunda respuesta (TMSA2025EE11966 de 25/04/2025) el sujeto de control realiza un recuento de la situación económica del concesionario, manifestando lo siguiente:

"(…)

- *En abril de 2018 la Superintendencia de Sociedades admitió a Recaudo Bogotá S.A.S. al proceso de insolvencia establecido en la Ley 1116 de 2006 mediante auto 400-005056. Recaudo Bogotá argumentó que se encontraba en cesación de pagos.*

- *El 23 de junio de 2020 con auto 000603 se confirma el acuerdo de Reorganización aprobado para Recaudo Bogotá S.A.S. • El objeto del acuerdo de reorganización es "(…) i) determinar la forma en la que Recaudo Bogotá realizará el pago de las obligaciones a su cargo, incluyendo sin limitación el Pasivo Total; ii) preservar a Recaudo Bogotá como unidad de explotación económica y fuente de generación de empleo; y iii) preservar la capacidad de pago de las obligaciones presentes y futuras de Recaudo Bogotá.*

- *El Acuerdo estará vigente hasta que ocurra lo primero entre (i) la fecha en la que Recaudo Bogotá haya pagado a todos los Acreedores todas las obligaciones pendientes a su cargo, incluyendo, sin limitación el Pasivo a Reestructurar; y (ii) se presente cualquiera de las causales mencionadas en la Cláusula VII (cumplimiento, Terminación Anticipada e Incumplimiento) del Acuerdo o en la Ley. R-DA-005 septiembre de 2024*

- *Los periodos de cálculo significan en relación con el principal, los periodos trimestrales que inician el 1 de enero, el 1 de abril, el 1 de julio y el 1 de octubre y que terminan el 31 de marzo, el 30 de junio, el 30 de septiembre y el 31 de diciembre, respectivamente, de cada año.*

- *Las fechas de pago son el 15 de abril, el 15 de julio, el 15 de octubre y el 15 de enero de cada año. Para efectos de los pagos a los que hace referencia la Sección 3.08 y la Sección 3.10 del Acuerdo, se tendrá en cuenta el Periodo de Cálculo inmediatamente anterior a la respectiva Fecha de Pago.*

- *Teniendo en cuenta que en dicho acuerdo los periodos de cálculo están definidos por trimestre, para el mes de noviembre no se tenían pagos trimestrales programados, por lo tanto, los soportes relacionados con el cumplimiento de dicho acuerdo fueron presentados en el plan de recuperación económica enero de 2025, correspondiente al trimestre con corte al 31 de diciembre de 2024, el cual se adjunta en la presente respuesta.*"

Este Organismo de Control evidenció que no se aportaron todos los soportes relacionados con la situación de insolvencia del concesionario Recaudo Bogotá, atendiendo que según información de TMSA, esta situación data del año 2020 y cuyos seguimientos realizados por este sujeto de control a pesar de los requerimientos no dan cuenta a tiempo de la información fidedigna del acuerdo.

Los hechos descritos se generan presuntamente por la falta de renovación tecnológica por parte de Recaudo Bogotá, su situación financiera crítica que llevó al inicio de la reorganización empresarial y la debilidad en el monitoreo y control por parte de la entidad contratante.

Lo anterior, ocasiona el riesgo en la continuidad del servicio del sistema de recaudo, una posible vulnerabilidad en la seguridad de los datos del sistema y la necesidad de intervención institucional para garantizar la operación del Sistema.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numeral 1, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en el contrato de concesión No. 001 de 2011 Cláusula 20. Obligaciones del Concesionario derivadas del subsistema de recaudo y Cláusula 21. Obligaciones administrativas y financieras del concesionario SIRCI numeral 21.5, Ley 1116 de 2006 – Régimen de reorganización empresarial, Ley 1581 de 2012 – Protección y seguridad de la información.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A. **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, pese a la gravedad del deterioro técnico y financiero de Recaudo Bogotá S.A.S., evidenciado por las interventorías, no se observa una gestión efectiva de mitigación de riesgos ni de vigilancia contractual por parte de la entidad contratante, ni se acreditó el cumplimiento integral de las obligaciones de control establecidas en la normativa y en el contrato de concesión No. 001 de 2011.

La Contraloría de Bogotá, evidenció una falta de seguimiento y control por parte de Transmilenio S.A., respecto de la situación técnica y financiera del concesionario Recaudo Bogotá S.A.S., en el marco del contrato de concesión No. 001 de 2011. se destacan graves deficiencias en seguridad, conectividad y obsolescencia tecnológica (reportadas por las interventorías), sumado a la vigencia desde 2018 de un proceso de reorganización empresarial bajo la Ley 1116 de 2006. Pese a los reiterados requerimientos, no se recibieron soportes documentales completos ni evidencia de acciones institucionales efectivas de mitigación y vigilancia.

La administración argumenta que sí ha hecho seguimiento al plan de recuperación del concesionario e indica que remitió los planes y reportes a la Superintendencia de Sociedades, así como un plan de contingencia general (2022) para el sistema SIRCI. Sin embargo, la respuesta se limita a describir acciones formales sin acreditar un ejercicio activo y eficaz de vigilancia frente a la obsolescencia y las fallas críticas evidenciadas por los interventores.

Por parte de este organismo de control se hace una valoración técnica a la situación administrativa actual de Recaudo Bogotá:

- Persistencia de condiciones críticas no corregidas: se documentan fallas reiteradas en seguridad (100%), conectividad (50%) y obsolescencia tecnológica (87,5%) en los informes de interventoría, las cuales comprometen la operación del sistema SIRCI.

- Insuficiencia de los soportes aportados: aunque se entregaron documentos como el acuerdo de reorganización y reportes trimestrales, no se evidencia un seguimiento sistemático y con alertas tempranas que permitan una gestión proactiva frente a la situación crítica del concesionario.

- Desconexión entre el plan de contingencia y la realidad operacional: el “Plan de continuidad SIRCI” (versión 1.1 de 2022) es de carácter general y preventivo. No se presenta evidencia de su activación ni de actualizaciones en función del agravamiento del deterioro técnico.

- Inacción institucional frente al riesgo contractual y operativo: a pesar de la gravedad de los riesgos advertidos por los informes técnicos, no se ha identificado una reacción oportuna de Transmilenio S.A. que conlleve a sanciones contractuales, revisión del contrato, o implementación de medidas de control correctivo y adaptativo.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de

mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado y se fortalezca la gestión contractual y técnica sobre el sistema de recaudo.

3.2.4.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento reiterado en la continuidad de perfiles y ausencia de medidas correctivas por parte de Transmilenio en la ejecución del Contrato de Interventoría No. 2682 de 2023.

Al momento de realizar la revisión del proceso de contratación y seleccionar al contratista, este presentó un personal específico que resultaba necesario para la ejecución del contrato, con perfiles definidos. Sin embargo, dichos perfiles nunca fueron completados en su totalidad.

Durante el periodo auditado, comprendido entre enero y noviembre de 2024, se evidenció de manera reiterada la aplicación de descuentos mensuales por conceptos relacionados con la discontinuidad de los perfiles y la ausencia de personal clave en la ejecución del contrato de interventoría, según se detalla en los informes listados a continuación.

Este patrón constante sugiere un incumplimiento sistemático de las obligaciones contractuales, lo cual impacta negativamente la calidad del servicio de interventoría. La situación se ve agravada por la aparente ineficacia de las acciones correctivas adoptadas por parte de la supervisión del contrato, lo que podría configurar una posible afectación al patrimonio público.

Informes Analizados:

- INMES enero 2024
- INMES febrero 2024 / INMES febrero 2024_
- INMES8 marzo 2024

- INMES9 abril 2024
- JNMES10 mayo 2024
- INMES10 junio 2024
- INMES10 Julio 2024
- INMES12 septiembre 2024
- INMES1 noviembre 2024

La revisión de estos informes se centró en los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Observaciones del Supervisor y Revisor Fiscal.
- Aplicación de descuentos por incumplimiento de actividades o perfiles.
- Continuidad y calidad del equipo de trabajo.
- Impacto financiero y riesgos para la entidad contratante.

Evidencia Relevante:

- Enero 2024: Descuento por no continuidad de perfiles – $11.876.754
- Febrero 2024: Descuento por no continuidad – $8.429.161
- Marzo 2024: Reducción por ausencia de personal – $2.337.545
- Abril 2024: Descuento por falta de personal – $481.927
- Mayo 2024: Descuento por no continuidad de perfiles – $3.447.303
- Junio 2024: Descuento por no continuidad de perfiles – $6.792.877
- Julio 2024: Reducción por ausencia de perfiles – $3.423.325
- Septiembre 2024: Reintegro por ausencia de perfiles – $1.363.322
- Noviembre 2024: Descuento (Contrato 1403-2024) – $1.905.990

Aspectos Críticos Identificados:

- Múltiples descuentos aplicados por ausencia o no continuidad de personal clave.

- Suma total de descuentos acumulada supera los $60 millones de pesos.
- No se evidencian reintegros efectivos por parte del contratista.
- Persistencia del incumplimiento sin aplicación de medidas correctivas contundentes por parte de TransMilenio como entidad supervisora.

El contrato establece la obligación de garantizar la **continuidad del personal asignado**, conforme al pliego de condiciones y las cláusulas contractuales. Además, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, imponen al contratista el deber de ejecutar idóneamente el objeto contractual, y a los supervisores, la responsabilidad de verificar el cumplimiento y la calidad de la ejecución.

La situación obedece a una **deficiente planeación y gestión del recurso humano** por parte del contratista, así como a una **falta de seguimiento efectivo y control** por parte de la supervisión del contrato, lo que permitió la continuidad de pagos sin exigir reintegros o aplicar sanciones proporcionales al incumplimiento.

La reiteración del incumplimiento ha generado la **prestación parcial del servicio contratado**, afectando la calidad y continuidad de las labores de interventoría. Esta situación compromete el control técnico y administrativo del contrato de concesión, con posibles consecuencias de tipo patrimonial y disciplinario.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículos Nos. 83 y 84 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numeral 1, artículo 39.

Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A. **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, si bien se evidencian descuentos aplicados por las ausencias del personal de la interventoría, persiste un patrón recurrente de discontinuidad en los perfiles mínimos requeridos, afectando la calidad del servicio de interventoría y comprometiendo la supervisión técnica y administrativa del contrato de concesión.

El hallazgo señala un incumplimiento reiterado del contratista de interventoría (Contrato 2682 de 2023) en cuanto a la continuidad del equipo de trabajo ofrecido, con múltiples descuentos aplicados por ausencias de personal clave durante 2024. Se cuestiona también la falta de acciones correctivas efectivas por parte de Transmilenio como entidad supervisora. Se sugiere una afectación a la calidad del servicio de interventoría y un posible perjuicio patrimonial para el distrito.

La administración dentro de sus argumentaciones a la Carta de Observaciones en especial el número cinco, manifiesta lo siguiente:

“(…)

- *Se aplicaron los descuentos contractuales correspondientes en cada mes por ausencia de personal, evitando así pagos indebidos.*

- *Se implementó un mecanismo contractual previsto para manejar estas ausencias sin necesidad de procesos sancionatorios adicionales (art. 86 de la Ley 1474 de 2011).*

- *Los cambios de personal fueron notificados y aprobados formalmente, cumpliendo los requisitos del Sub-Anexo 3 del contrato.*

- *Las ausencias respondieron a causas justificadas (licencias, incapacidades) y fueron transitorias, sin afectar la entrega de productos ni el cumplimiento del objeto contractual.*

- *Se mantuvo la supervisión continua y se validó cada entrega antes de autorizar los pagos al contratista."*

Si bien es cierto lo expuesto no exonera de la obligación contractual de la entidad para ejercer las facultades de vigilancia y control en procura de corregir y mitigar las debilidades en la planeación del talento humano por parte del contratista. Con una adecuada supervisión en fases tempranas del contrato hubiese contra restado estas fallas de gestión administrativa.

A lo largo del período auditado se constataron múltiples situaciones de incumplimiento respecto a la disponibilidad y permanencia del equipo mínimo de trabajo. La respuesta de la entidad reconoce esta situación e intenta justificarla con la aplicación de descuentos contractuales; sin embargo, dicha acción, aunque válida contractualmente, no constituye por sí misma una medida correctiva integral ni garantiza la continuidad operativa ni técnica exigida en el contrato.

El mecanismo de descuentos, tal como fue empleado, termina por normalizar el incumplimiento reiterado de un aspecto esencial del contrato: la disponibilidad constante de personal idóneo y aprobado. Además, la respuesta no acredita que se haya realizado una gestión proactiva o preventiva por parte de la supervisión para mitigar el impacto de estas ausencias, ni se aplicaron sanciones adicionales conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a pesar de la reiteración de los hechos.

Tampoco se justifica adecuadamente la falta de medidas estructurales por parte de la entidad para exigir el cumplimiento estricto del Sub-Anexo 3 – Equipo Mínimo de Trabajo, especialmente considerando que el personal señalado como ausente pertenece a perfiles habilitantes cuya ausencia afecta el objeto contractual.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado y se fortalezca el seguimiento técnico en futuros procesos de interventoría.

3.2.4.1.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el sujeto de control en el contrato 1403-2024 no garantizó la entrega completa de los empalmes, incumpliendo la obligación contenida en el Sub anexo 2 “Guía para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría” del proceso de selección TMSA-CM-02-2024.

Mediante el oficio con radicado de la Contraloría 2-2025-05008 de 11/03/2025, - TMSA 2025-ER-12600 de la misma fecha, se le solicitó al sujeto de control en el numeral 6°, que adjuntara los informes de empalme suscritos entre la interventoría

actual y la saliente, de acuerdo con lo señalado en el sub anexo 2.1 *"Guía Para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría*" anexo al proceso de selección TMSA-CM-02- 2024; para lo cual la entidad mediante respuesta TMSA 2025EE07873 del 17/03/2025, sostiene que:

"*La interventoría del contrato 2682-23 realizó el empalme a la interventoría del contrato 1403-24, según lo reportado en los oficios 2024-ER-48837 y 2024-ER-51301, los cuales se adjuntan. Así mismo, el ejercicio de empalme se resume en la presentación adjunta en respuesta al numeral 4 del presente documento"* (Subrayado fuera de texto).

Este Organismo de Control, verifica la contestación dada al numeral 4, del oficio en el cual se sostiene:

"*En primera instancia, la Interventoría realizó el ejercicio de empalme establecido, cuyo resumen se encuentra en el documento de "Presentación de Empalme" que se adjunta. A partir de este proceso, la Interventoría recibió la información necesaria y correspondiente para el conocimiento y la gestión de continuidad de los diferentes componentes del contrato.*

(…) Así mismo, en el mencionado ejercicio de empalme, se identificaron y trasladaron a la Interventoría los posibles incumplimientos, lo que facilita la continuidad en la gestión de las obligaciones contractuales correspondientes.

(…) Así mismo, los informes de Interventoría que emite el contratista se constituyen en elemento de soporte de la continuidad en la ejecución de las actividades de vigilancia propias del contrato. Como se mencionó en el numeral anterior, se cuenta con el repositorio en Nube para disposición de la documentación del contrato y los Informes de Interventoría entre otros.

(https://console.cloud.google.com/storage/browser/tmsainterventoria-sirci)" (Subrayado fuera de texto).

En conclusión, como evidencias del empalme, la entidad sostuvo que la interventoría del contrato 2682-23 realizó el empalme a la interventoría del contrato 1403-24, según lo reportado en los oficios 2024-ER-48837 y 2024-ER-51301, los cuales se adjuntaron y que el ejercicio de empalme se resume en la presentación de PowerPoint allegado en el numeral 4.

Posteriormente, ante la falta de los informes de empalme, en mesa de trabajo celebrada con la entidad el 4 de abril de 2025, TMSA se comprometió a entregar los informes; y una vez verificada la información entregada, solo se adjuntan en una segunda oportunidad los oficios remisorios, sin soporte documental de la existencia de estos, cuya presentación en PDF es un anexo que solo forma parte de esta obligación contractual; lo cual evidencia falta de seguimiento al no garantizar el cumplimiento integral de dicha obligación contractual.

Ahora bien, según el contenido del Sub Anexo 2 *"Guía para establecer la Metodología de Ejecución del Contrato de Interventoría"*, del proceso de selección TMSA-CM-02-2024, expedido en julio de 2024, como parte integral del mismo, establece que este se constituye en la base del contratista interventor para estructurar la metodología, teniendo en cuenta los lineamientos y criterios básicos de la necesidad institucional y a la experiencia que tenga para generar la base que les permita el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En dicho documento, numeral 2. Generalidades, se consagra:

"(…) Igualmente, esta interventoría deberá realizar al finalizar el contrato, a la nueva interventoría o a quien TMSA designe un empalme en el cual se dé a conocer el

procedimiento de las actividades realizadas, su estado y ***se haga entrega del respectivo informe que incluya los planes en ejecución y en general todo lo relevante de cada componente."*** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De igual forma, se requieren estos informes de empalme, en concordancia con lo establecido en el numeral 9.1 del entendimiento del contrato a intervenir, de la guía mencionada, cuando consagra:

"*La interventoría saliente tiene la obligación de realizar un empalme con la interventoría entrante, en el cual se informarán los aspectos trabajados, los planes de acción y mejora en ejecución y en general todo lo que se requiera para dar continuidad al contrato de interventoría a iniciar (…)".*

Lo cual concuerda, con lo establecido en los estudios previos numeral 1. Descripción del Objeto para Contratar con sus especificaciones, numeral 1.2. Alcance del Objeto:

"(…) Igualmente, el interventor debe dar continuidad a los requerimientos, acciones preventivas, planes de acción, informes de presunto incumplimiento y demás actuaciones que deje en curso la ***interventoría saliente, la cual realizará un empalme en los tiempos acordados entre las partes, de acuerdo con lo señalado en el sub anexo 2 "Guía Para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría" anexo a este proceso de selección****.*

Lo señalado en el Sub anexo 2. "Guía para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría" constituirá la base para estructurar su metodología a ejecutar, su labor y sin limitarse a ella, deberá complementarla con mejoras que estén encaminadas al cumplimiento de su objeto y obligaciones." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es de anotar que, si bien el Consorcio SIRCI 02-24, los miembros que lo conforman entre ellos Consorcio McGregor (contrato 2682 de 2023), forman parte de la interventoría saliente, al tener como Integrante 2 JAHV MCGREGOR S.A.S. – 800.121.665-9, esto no lo exime del cumplimiento de esta obligación en aras de facilitar la estructuración de la metodología para la ejecución del contrato para dar continuidad a los requerimientos, acciones preventivas, planes de acción, informes de presunto incumplimiento y demás actuaciones que deje en curso la interventoría saliente.

Estos hechos se presentan por la falta de gestión y seguimiento por parte de Transmilenio S.A., al permitir presuntamente el incumplimiento de esta obligación contractual relacionada con la necesidad de contar la interventoría entrante con los informes de empalme de la interventoría saliente: así como la debilidad en el seguimiento institucional al cumplimiento de la obligación contenida en el sub anexo 2. "*Guía Para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría*" como parte integral al proceso de selección TMSA-CM-02-2024.

Lo anterior, se ocasiona por la falta de seguimiento del sujeto de control ante el incumplimiento de esta obligación contractual, afectando la base para estructurar la metodología a ejecutar por parte de la interventoría entrante que permitan de acuerdo con los antecedentes relevantes la vigilancia del SIRCI.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numeral 1, artículo 39.

Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en el contrato de interventoría No. 1403-2024 en el marco del sub anexo 2.“*Guía Para establecer la metodología de ejecución del contrato de interventoría*” como parte integral al proceso de selección TMSA-CM-02-2024.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A., **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, si bien se realizaron reuniones y presentaciones en el marco del empalme, no se cumplió con la obligación contractual de entregar informes estructurados, completos y firmados entre las partes, lo que afectó la base metodológica de la nueva interventoría, vulnerando principios de gestión pública, continuidad institucional y eficacia administrativa.

El organismo de control formuló una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria a Transmilenio S.A., por no garantizar la entrega completa de los informes de empalme entre la interventoría saliente (contrato 2682-23) y la entrante (contrato 1403-24). Se argumenta que dicha omisión viola lo establecido en el Subanexo 2 del proceso TMSA-CM-02-2024, comprometiendo la base metodológica de la nueva interventoría y la continuidad en la supervisión del contrato de concesión 001 de 2011.

El sujeto de control plantea la respuesta de acuerdo con la carta de observaciones y sostiene que: "*sí se adelantó el empalme, basado en:*

- *La entrega de una presentación de 41 diapositivas con temas pendientes y avances por componente.*
- *Actas firmadas de reuniones de empalme (componentes operativos, tecnológico, conectividad).*
- *El mismo consorcio (JAHV McGregor S.A.S.) integra tanto la interventoría saliente como la entrante, lo que facilita la transferencia de conocimiento.*
- *Se afirma que la metodología de la nueva interventoría fue construida con base en la guía del proceso de selección y no dependía del empalme*".

Sin embargo, la Contraloría de Bogotá en el análisis de la respuesta y en el proceso auditor observa que Transmilenio no entregó los informes de empalme y si bien existen reuniones temáticas con actas suscritas, existieron fallas estructurales, en el cumplimiento de la obligación, como:

- No se allegaron informes integrales de empalme firmados por ambas partes como lo exige el Subanexo 2 en concordancia con lo establecido en el numeral 1.2 *'Alcance del objeto de los estudios previos'*.

- La presentación en PowerPoint no cumple con los estándares de documentación formal exigidos en los documentos del proceso.

Lo anterior, sin dejar de lado que existió falla de seguimiento institucional como el hecho que la entidad reconoció en mesa de trabajo del 4 de abril de 2025, que no se contaba con los informes completos, comprometiéndose a subsanarlos sin lograrlo de manera adecuada.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado y se fortalezcan los mecanismos de seguimiento y cumplimiento de las obligaciones contractuales en procesos de empalme.

3.2.4.1.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el sujeto de control en el proceso de selección TMSA-CM-02-2024, no estableció los porcentajes de los costos, la metodología utilizada para su determinación, ni el análisis económico del porcentaje para la utilidad del 13.5 % (Contrato de interventoría 1403-2024).

Mediante radicado de la Contraloría 2-2025-09102 de 23/04/2025 (TMSA2025ER21738 de la misma fecha), se le solicitó al sujeto de control que en el marco de lo establecido en el estudio de mercado y el análisis de sector del proceso de selección TMSA-CM-02-2024, donde se determinó el valor estimado del contrato de interventoría 1403-2024 hasta por la suma de $3.915.796.459 incluido IVA, impuestos de ley y demás costos directos e indirectos; estableciendo como principales componentes que la entidad tuvo en cuenta: Equipo de Trabajo, Gastos Administrativos, utilidad estimada e impuestos, con un consolidado según la investigación del Mercados de Transmilenio S.A, para los años 2024-2025, que incluía para el interventor una *"utilidad esperada*" del 13.5% tal como se estimó en el proceso de contratación de la interventoría anterior CM-02-2023; para que la entidad diera contestación a los siguientes cuestionamientos que se describen a continuación:

"3.1. Que metodología fue utilizada para estimar el valor del contrato y los Cálculos presupuestales de los costos directos e indirectos y la utilidad del mismo."

La entidad en su respuesta TMSA2025EE11966 de 25/04/2025 manifestó que: *"Para estimar el valor del contrato, se utilizó un* ***modelo financiero propio*** *en el cual se tuvo en cuenta los siguientes ítems: 1. Equipo de trabajo 2. Arriendo de oficinas 3. Arriendo de Equipos de trabajo 4. Dotación 5. Seguridad industrial y ocupacional 6. Desarrollo y ajustes 7. Otros Gastos Administrativos 8. Pólizas 9. Utilidad esperada 10. Impuestos, explicando cada ítem y las fuentes de información utilizadas".* (Negrilla propia).

En cuanto a utilidad esperada, el sujeto de control manifestó frente al cálculo de la utilidad esperada: LITERAL I. "*Para calcular la utilidad esperada del contrato, se verificaron históricos contractuales, tomando como referentes estudios sectoriales y referencias de contratación pública y privada y específicamente la contratación objeto de respuesta"* (Subrayado fuera de texto).

(…)

Así las cosas, el consolidado del estudio es el siguiente:

ITEM	***TOTAL***
Equipo de Trabajo	*$2.587.689.337*
Gastos Administrativos	
Arrendamiento Oficinas	*$155.095.762*
Arrendamiento Equipos	*$ 70.831.526*
Dotación	*$ 4.865.018*
Seguridad Industrial y ocupacional	*$ 18.706.503*
Desarrollo y Ajustes	*$ 24.394.280*
Otros Gastos Administrativos	*$ 29.698.200*
Total, Gastos Administrativos	***$303.591.290***
Subtotal	***$2.891.280.626***
Utilidad Esperada (13.5%)	*$ 390.322.885*
Total, Antes de IVA	***$3.281.603.511***

IVA 19 %	*$ 623.504.667*
Total, incluido IVA	***$3.905.108.178***
Póliza	*$ 10.688.281*
Gran Total	***$3.915.796.459***

Fuente: Proceso de selección TMSA-CM-02-2024- Contrato Interventoría No. 1403-2024 suscrito entre TMSA y CONSORCIO SIRCI -02-04 – Radicado Contraloría No. 2-2025-09102 23/04/2025 (TMSA 2025ER21738 de la misma fecha) Respuesta TMSA2025EE11966 del 25/04/2025.

Del cuadro consolidado, se puede establecer que el valor total estimado del servicio de interventoría objeto de contrato, asciende a la suma de tres mil novecientos quince millones, setecientos noventa y seis mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos moneda legal colombiana ($3.915.796.459) incluido el valor del IVA, para un periodo de ejecución de un año (12 meses).”

“3.2. Explicar si fue utilizada la metodología del AIU o la metodología del “factor multiplicador” para establecer el valor del contrato. En caso afirmativo determine el porcentaje utilizado para su estimación. De igual manera, adjuntar los soportes documentales que especifiquen el desglose de los factores imputables a costos directos e indirectos, la tasación del AIU o del factor multiplicador, según corresponda”.

La entidad manifestó que, de acuerdo con la información detallada en el punto anterior, la entidad utilizó **un modelo financiero propio** para establecer el valor del contrato, es decir **no se utilizó metodología del AIU ni metodología del factor multiplicador**. (Negrilla propia)

“3.3. Explicar las razones por las cuales no se determinaron los porcentajes de los costos directos e indirectos y cuál fue el análisis económico realizado por la entidad para determinar el porcentaje de la utilidad esperada, cuyos valores fueron sumados al valor resultante de la aplicación de la metodología utilizada”.

La entidad respondió que sí tuvo en cuenta los costos directos e indirectos para la contratación de la nueva interventoría del SIRCI, tal como se señaló en el detalle de información del punto 3.1., de su respuesta.

En cuanto al análisis económico realizado por la entidad para determinar el porcentaje de la utilidad esperada, precisó que: "***el margen del 13.5% en la contratación de la interventoría corresponde a márgenes del mercado como procesos similares al interior de TMSA. Cabe mencionar que diversos estudios sectoriales y referencias de contratación pública y privada demuestran que los márgenes asociados a servicios de interventoría suelen oscilar entre 12% y 18% del valor del contrato, dependiendo de la complejidad técnica, alcance geográfico y/o riesgo asociado entre otros.*** (Negrilla fuera de texto).

Con base en lo anterior y con el histórico del contrato que nos ocupa, se observó la siguiente relación con la utilidad, del Contrato1403-24:

AÑO	***UTILIDAD***
2021	*13.5 %*
2022	*14.25 %*
2023	*13.5 %*
Referente tomado para CTO 1403	***13.5 %***

Fuente: Proceso de selección TMSA-CM-02-2024- Contrato Interventoría No. 1403-2024 suscrito entre TMSA y CONSORCIO SIRCI -02-04 – Radicado Contraloría No. 2-2025-09102 23/04/2025 (TMSA 2025ER21738 de la misma fecha) Respuesta TMSA2025EE11966 del 25/04/2025.

En concordancia con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra eficiente, sostuvo en el concepto C-388 de 2023, que:

"En la estipulación del precio de los contratos de consultoría es común la utilización del sistema del factor multiplicador, el cual permite imputar al contrato los costos directos asociados a salarios del personal vinculado con carácter exclusivo al proyecto, así como conceptos asociados a prestaciones sociales, la utilidad de ingeniero y los costos de administración. De esta manera se obtiene un subtotal de

costos directos a partir de la sumatoria de los valores correspondientes a salarios del personal, incrementado a partir de su multiplicación por un factor que suele consistir en una cifra de dos dígitos, con una parte entera y otra decimal. Esto sin perjuicio de la incorporación de otros costos directos como viáticos, alquiler de equipos, oficinas, etc., cuya discriminación se exige de manera separada de los costos de personal, para ser sumados al valor resultante la aplicación del factor multiplicador."

Se evidencia por parte de este organismo de control con las respuestas dadas por la entidad a los numerales 3.1 a 3.3, que para la determinación del presupuesto del contrato, no se estableció a través de una metodología generalmente utilizada dada por la costumbre mercantil para este tipo de contratos de consultoría (entre otros por ejemplo el Factor multiplicador), ni se explica el modelo financiero propio utilizado para determinar los costos directos e indirectos del contrato, utilidad, de acuerdo a su proporcionalidad y adecuación al objeto del contrato.

De otro lado, frente al porcentaje de utilidad (13.5 %), no se aportaron los soportes documentales de la verificación de históricos contractuales, estudios sectoriales, referencias de contratación pública y privada que demostraran los márgenes asociados frente a los servicios de interventoría entre el 12% y el 18% del valor del contrato, dependiendo de la complejidad técnica, alcance geográfico y/o riesgo asociado entre otros.

Al respecto, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, que regula el contenido del estudio del sector, indica en su numeral 4 que: "*El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal* ***debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración****." (Negrilla propio).*

Según Concepto C-388 de 2023, de Colombia Compra Eficiente, menciona que las entidades no están exentas del deber de incluir en los estudios previos, la razón por la cual determinó la viabilidad o conveniencia de usar tal metodología para estimar el valor del contrato, esto, independientemente del método que haya utilizado para calcularlo.

"(…) A partir de tales reglas, la entidad podrá exigir el desglose de determinados factores imputables a costos directos de cierta forma, realizar una tasación del AIU o el factor multiplicador, y en general, ***establecer parámetros que garanticen el desarrollo de principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se encuentra el principio de economía, postulado este, que exige la optimización de los recursos públicos***".8 (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, el determinar un histórico asociado al contrato, en el marco de las vigencias 2021 a 2023, con porcentajes que oscilan entre el 13.5 % y el 14.25 % para la utilidad, no permite comprobar que metodología se utilizó para su determinación y cuáles fueron los componentes de análisis para establecer el porcentaje que según la entidad contratante determinó la ganancia que el contratista esperaba obtener por la realización de un servicio que se expresa como un porcentaje del valor total del contrato, en un 13.5%.

De otro lado, si se establece un modelo financiero propio de la entidad para determinar el valor del contrato o el presupuesto estimado de la contratación, era de obligatorio cumplimiento su aplicación, su determinación porcentual acorde con la metodología utilizada; por cuanto la estimación del valor del contrato debe corresponder a la planeación contractual que satisfaga su necesidad; y por otro lado, a la

[8] Concepto C-388 de 2023 Colombia Compra Eficiente Radicado No. RS20230926010426 de 25/09/2023 - Respuesta a consulta P20230811014130 – Temas: Contrato de Interventoría – Finalidad – Ley 1474 de 2011 / FACTOR MULTIPLICADOR.

determinación del precio del contrato en el marco del proceso de selección, bajo los métodos y modelos económicos utilizados para su estipulación contractual.

Estos hechos se presentan por la falta de gestión y seguimiento por parte de Transmilenio S.A. en la estructuración integral del proceso de selección TMSA-CM-02-2024, pues la determinación del presupuesto en una interventoría requiere de un análisis detallado de los costos directos e indirectos, de su utilidad y el establecer un porcentaje de aplicación contractual acorde con la metodología, métodos y modelos económicos escogidos por la entidad contratante.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015; artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numeral 1, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; demás normas concordantes.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A. **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, aunque se estructuró un modelo financiero con componentes desagregados, no se acreditó ni explicó la metodología general adoptada, ni se sustentó adecuadamente la base técnica o económica para la determinación del porcentaje de utilidad del 13,5% y tampoco se probó que el modelo sea conforme a las metodologías aceptadas por el mercado ni a las exigencias legales en materia de estudios de mercado y análisis de sector.

Llama la atención que Transmilenio S.A., durante el proceso de selección TMSA-CM-02-2024, no definió de forma clara ni sustentada la metodología de cálculo de los costos directos, indirectos y la utilidad del contrato de interventoría No. 1403 de 2024, establecida en un 13,5%. En particular, se observa:

- No se utilizó el AIU ni el factor multiplicador, mecanismos usuales y reconocidos por Colombia Compra Eficiente.
- La entidad no presentó soportes técnicos ni económicos suficientes que justifiquen el porcentaje de utilidad.
- El modelo financiero fue calificado como “propio”, pero sin trazabilidad clara ni validación externa o normativa.

Ante esta observación, Transmilenio defiende que usó un modelo financiero interno, más detallado que el AIU, desglosando cada componente (equipo, arriendos, dotación, seguridad, etc.) con cotizaciones y promedios geométricos, sustentado en lo siguiente:

- La utilidad del 13,5% fue sustentada con “históricos contractuales” de años anteriores y cinco cotizaciones del 2019.
- La administración documentó un modelo con componentes específicos y mostró fuentes para costos base como SECOP, cotizaciones y circulares internas.
- El valor adjudicado del contrato fue incluso inferior al estimado, lo cual refleja eficiencia presupuestal.

Este Organismo de control considera que la respuesta de la administración no desvirtúa las diferentes deficiencias estructurales, tales como:

- El modelo financiero no presenta un marco metodológico explícito ni una fórmula replicable que permita verificar cómo se integran los distintos factores. Tampoco se explica cómo se valida su proporcionalidad o pertinencia técnica.
- El argumento de los “históricos” para definir la utilidad no es suficiente sin documentación formal de análisis económico. No hay estudio sectorial independiente ni criterio técnico que justifique que el 13,5% sea razonable para las condiciones específicas del contrato.
- El uso del concepto de “moda estadística” con datos de utilidad de 2019-2023 no reemplaza un análisis económico, ni cumple con lo exigido por el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.
- La afirmación de que el modelo ‘propio’ es más robusto que el AIU carece de validación externa, y no cumple con el principio de transparencia en la determinación del valor estimado del contrato, lo cual es un deber legal.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo

con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado y se refuercen los mecanismos metodológicos y de validación en los estudios económicos de procesos de contratación pública.

3.2.4.2 Contrato Interadministrativo De Operación No. 2671-2023 Suscrito Entre Transmilenio S.A. Y La Operadora Distrital De Transporte S.A.S. (ODT S.AS.)

El contrato interadministrativo No. 2671 de 2023, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. (ODT), tiene como objeto la operación del sistema TransMiCable en Ciudad Bolívar, Bogotá. Este contrato surge como continuidad del modelo de operación anteriormente ejecutado por el Consorcio Cable Móvil, cuyo convenio había finalizado en diciembre de 2023. El nuevo contrato prevé una duración de 66 meses, iniciando con una etapa preoperativa de tres meses y una etapa de operación y mantenimiento de 60 meses, hasta diciembre de 2028, con un valor estimado de $148.800 millones de pesos.

El alcance del contrato incluye la operación segura y eficiente del sistema de transporte por cable, el mantenimiento integral del componente electromecánico, el aseo, vigilancia, gestión social y la conservación de la infraestructura física. Adicionalmente, contempla programas pedagógicos para fortalecer la apropiación ciudadana del sistema. Estos elementos configuran una operación compleja, de alta exigencia técnica y social, que demanda estricta vigilancia contractual y ejecución coordinada entre la ODT y TRANSMILENIO S.A.

A pesar de haberse estructurado como un contrato interadministrativo entre dos entidades estatales, el proceso fue objeto de cuestionamientos legales a raíz de una acción popular radicada ante el Juzgado 47 Administrativo de Bogotá. La demanda

alegó presuntas vulneraciones al derecho colectivo a la moralidad administrativa, argumentando que la ODT no cumplía con la experiencia técnica para la operación del cable aéreo y que la subcontratación de Doppelmayr Colombia S.A.S. podría configurar una causal de inhabilidad. Esta situación derivó en la imposición de medidas cautelares y la posterior suscripción de un pacto de cumplimiento que implicó la terminación anticipada del contrato.

Como respuesta, Transmilenio se comprometió judicialmente a adelantar un proceso de selección objetiva que permitiera contratar un nuevo operador bajo condiciones de transparencia, experiencia y legalidad. En este marco, se adjudicó en diciembre de 2024, un nuevo contrato de consultoría para estructurar la operación futura del sistema, con la participación de la Unión Temporal TransMiCable Estructuración 2024, la cual debía entregar sus productos técnicos a más tardar en septiembre de 2025.

La Contraloría de Bogotá, en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control fiscal, identificó una serie de hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria relacionados con la ejecución del contrato 2671-2023. Entre ellos se destacan el incumplimiento por parte de la ODT en la disposición del personal mínimo requerido, la falta de seguimiento por parte de Transmilenio a las fallas reportadas, y el uso inadecuado de documentos del pacto de cumplimiento que involucraban indebidamente a la Contraloría en decisiones administrativas.

Finalmente, se observó que el contrato no contaba con estudios económicos que justificaran plenamente la selección de la ODT frente al operador anterior, ni con una trazabilidad clara sobre los recursos recaudados para el pago de sus obligaciones. Todo lo anterior evidencia debilidades estructurales tanto en la planeación contractual como en la supervisión de su ejecución, lo cual pone en riesgo el principio de eficiencia del

gasto público, la moralidad administrativa y la sostenibilidad operativa del sistema TransMiCable.

Luego de la revisión de los documentos que se encontraron en la plataforma de Colombia Compra Eficiente - SECOP II, las respuestas a los requerimientos realizados por este órgano de control se presentan los siguientes:

3.2.4.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la entidad no cuenta con los análisis económicos y/o financieros frente a la propuesta presentada por la ODT equivalente al 8,43 % menor del presupuesto estimado, ni de los costos diferenciales frente al anterior operador que soportaban su selección en el proceso TMSA-CD-2502-2023.

En el numeral 7, de la solicitud de información con radicado de la Contraloría 2-2025-06570 de 26/03/2025 (TMSA 2025ER16168 de la misma fecha) se le requiere al sujeto de control para que adjuntara el análisis realizado por la entidad, que constaba en el memorando interno 2023-80300-CI-66361 de 26/06/2023; respecto de la valoración económica y financiera de la propuesta presentada por la ODT, para los 60 meses de la etapa de Operación del Transmicable de Ciudad Bolívar. Siendo dicha propuesta económica presentada por la suma de $148.800.000.000 millones de pesos, afirmando la entidad que era inferior en un 8,43% al presupuesto estimado por Transmilenio S.A., que ascendía a la suma de CIENTO SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS CINCO ($162.495.927.405) PESOS MONEDA LEGAL.

Para lo cual, la entidad mediante el oficio TMSA2025EE09566 de 1/04/2025, sostiene que la información solicitada, está contenida en el Modelo Financiero brindado para los numerales 2.2 y 2.3, donde se detallan los aspectos correspondientes.

Aunado a lo anterior, mediante los oficios con radicado de la Contraloría No. 2-2025-04205 de 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha) 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168 de 26/03/2025), se le solicita adjuntar los análisis y la determinación de los costos contractuales diferenciales entre la operación de Transmicable con Cablemovil, frente a los valores establecidos al momento de la contratación directa de la misma operación con la Operadora Distrital de Transporte La Rolita.

El sujeto de control da contestación con el radicado TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025, manifestando que:

"Transmilenio realizó el estudio de sector y los estudios previos teniendo en cuenta el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, con lo cual se evidencia que se dio cumplimiento no solo de la normatividad aplicable sino de los principios de la función pública, selección objetiva y transparencia.

Desde el punto de vista financiero, la propuesta presentada por la Operadora Distrital de Transporte establece un valor contractual de $148.800.000.000 para los 60 meses de operación, lo que representa una reducción del 8,43% frente al presupuesto estimado por Transmilenio, el cual asciende a $162.495.927.405. Este presupuesto fue determinado con base en la modelación financiera realizada por la entidad, contemplando la totalidad de costos y gastos requeridos para la operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar e incluyendo actividades de mantenimiento adicionales que generan un valor agregado para el sistema entre los principales aspectos diferenciales incorporados en la contratación de la ODT y el operador anterior, se destacan:

(…)

- *Aumento de personal en el área de mantenimiento.*

- *Aumento de personal en el área de operaciones.*
- *Mantenimiento integral del componente ITS a bordo de las cabinas.*
- *Incorporación de containers para ampliar los espacios del almacén.*
- *Mejora de condiciones (mayores exigencias y soporte) del software de gestión y mantenimiento – GMAO.*
- *Implementación de señalética de accesibilidad (mapas apticos y señalización Braille).*
- *Nuevos indicadores de calidad del servicio para el mantenimiento del componente electromecánico.*
- *Acceso al software de gestión de mantenimiento GMAO por parte de Transmilenio.*
- *Capacitación especializada por parte del fabricante del componente electromecánico."*

Atendiendo a esta respuesta, este Organismo de Control reitera mediante radicado 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168 de 26/03/2025), en los numerales 2.2. y 2.3., la solicitud de adjuntar los documentos soporte estructurados por el sujeto de control, donde se determinen los costos contractuales diferenciales entre la operación de Transmicable con Cablemovil, frente a los valores establecidos al momento de la contratación directa de la misma operación con la Operadora Distrital de Transporte La Rolita y el documento que contemplara la modelación financiera que contiene la totalidad de costos y gastos requeridos para la operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar e incluyendo actividades de mantenimiento adicionales que generan un valor agregado para el sistema, que según su respuesta determinó el presupuesto para la contratación del Transmicable de ciudad Bolívar, sobre el estimado de $162.495.927.405.

La entidad en su respuesta TMSA 2025EE09566 del 1/04/2025, adjunta el modelo financiero y sugiere verificar la respuesta dada al numeral "*9. Adjuntar los costos históricos de operación y mantenimiento de los Componentes del sistema Transmicable, así como estudios económicos y costos disponibles para la estructuración del proceso donde resultó adjudicatario la ODT, en comparación con los costos asociados al anterior operador*."

La entidad, manifiesta en este numeral que: "*El presupuesto estimado se calcula a partir de la modelación de los costos y gastos de la operación, la cual se proyecta para un periodo de 60 meses, a partir de la proyección de costos y gastos, se calculan las tarifas de remuneración mensual de operación y mantenimiento, las cuales se actualizarán de forma anual en el mes de enero de cada año. En línea con lo anterior, dentro de los costos de referencia que se tuvieron en cuenta en la modelación financiera se encuentran principalmente los siguientes:*

(…)

i. *Costo de personal operativo*
ii. *Servicios públicos*
iii. *Dotaciones*
iv. *Capacitaciones y convenios*
v. *Primeros Auxilios*
vi. *Señalética*
vii. *Software*
viii. *Nómina administrativa*
ix. *Pólizas*
x. *Costo de personal de mantenimiento*
xi. *Mantenimiento preventivo y correctivo*
xii. *Mantenimientos mayores*

xiii. *Mantenimiento de estaciones*
xiv. *Vigilancia*
xv. *Aseo*
xvi. *Gestión social y ambiental*

Una vez recibida la propuesta de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S, ***desde el punto de vista financiero, la remuneración del concesionario durante los 60 meses de duración de la etapa de operación es de CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS ($148.800.000.000), cifra que es inferior en un 8,4% con respecto al valor indicado como presupuesto estimado por la Entidad para el mismo periodo de tiempo****. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

(…) Adicionalmente, la estructuración del nuevo contrato de cable no es equiparable con la estructuración del contrato de CABLEMOVIL, dado que para esta nueva estructuración además de no contar con una infraestructura nueva como si ocurría hace cinco años, se cuenta con factores adicionales y diferenciales en pro de mejorar la operación, dentro de estos factores se encuentran:

i. *Implementación de señalética de accesibilidad (Mapas Apticos y señalización braile).*
ii. *Incorporación de containers para ampliar los espacios díctanos al almacén.*
iii. *Mayores exigencias y soporte para el software de Gestión del mantenimiento con el que el operador debe contar.*
iv. *Nuevos indicadores de calidad del servicio para el mantenimiento del componente electromecánico.*
v. *Acceso al software de gestión de mantenimiento GMAO por parte del Ente Gestor.*

vi. *Mantenimiento integral del componente ITS a bordo de las 163 cabinas LOOP 21.*

vii. *Aprovechamiento de los datos interoperables para comprender y mejorar continuamente el funcionamiento del sistema, como parte fundamental en la operación eficiente y moderna del proyecto.*

viii. *Desarrollo de pruebas y ensayos relacionados con la inspección hidráulica, mecánica y eléctrica del componente electromecánico durante el empalme con el operador actual.*

ix. *Capacitación inicial por parte del fabricante del componente electromecánico.*

x. *Asistencia Técnica del fabricante del componente electromecánico y a los profesionales especializados para el desarrollo de las actividades de mantenimiento.*

xi. *Capacitaciones relacionadas con la introducción a los teleféricos, hasta entrenamientos específicos por especialidad, permitirán asegurar el conocimiento y las habilidades necesarias para llevar a cabo las tareas de manera eficiente y segura, garantizando el óptimo funcionamiento del sistema y la satisfacción de los usuarios.*

(…) Por otro lado, se debe tener en cuenta que el costo de operación mensual de Cablemóvil fue de 2.231 millones de pesos y que con la ODT S.A.S. será de 2.480 millones, incluido entre otros la mayor frecuencia de mantenimiento y los factores mencionados anteriormente.

Consideramos relevante señalar que el contrato de operación No. 291 de 2018 suscrito entre el Consorcio Cablemóvil y Transmilenio S.A., vigente hasta diciembre de 2023 contó con acompañamiento en la ejecución de las actividades de mantenimiento del Componente electromecánico - CEM por parte del fabricante, por un lapso de un año, mediante el cual la empresa Doppelmayr Colombia S.A.S., acompañó los

mantenimientos del Sistema TransMiCable en Ciudad Bolívar, brindando asistencia técnica de la operación, está última por 6 meses; estos mantenimientos y asistencia técnica se dieron en el marco del cumplimiento de las obligaciones." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Ahora bien, frente al anterior operador Cablemóvil, mediante la respuesta dada por TMSA radicado 2025EE09566 del 1/04/2025, al oficio de la Contraloría 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168 de 26/03/2025), pregunta 10. *"Adjuntar la propuesta económica y técnica presentada por la ODT y aceptación por parte de Transmilenio S.A., así como la propuesta de continuar con la operación del cable presentada por el anterior operador Consorcio Cablemóvil, el 15 de mayo de 2023, y la no aceptación por parte de Transmilenio, o inclusión de observaciones y/o propuesta de subsanación por parte de ese operador a las mismas".*

Se adjunta por el sujeto de control correo electrónico del 25 de noviembre de 2022, proveniente del anterior operador Consorcio Cable Móvil, Anexo 2022 EE31411-Anexo 2 correo electrónico tema Cablemóvil - Propuesta de Remuneración 2024 al 2026 (Adición) donde sostiene que:

"(…) Segundo

Después de analizar la realidad del sector que se ha visto impactado, entre otras cosas por factores macroeconómicos, propone el ajuste en las tarifas para continuar con la Operación del Cable en los mismos términos del contrato 291 del 2018, para mayor claridad tener en cuenta que este valor no incluye los Mantenimiento Mayores.

(…) Propuesta de remuneración o Contando con la máxima extensión que por Ley 80 podemos realizar, tendríamos un presupuesto disponible de 62.022 SMMLV o El ajuste que se propone a continuación se deberá realizar sobre la tarifa que se

encuentren vigentes al 31 DICIEMBRE 2023. Las tarifas que resulten de este cálculo deberán ser indexadas en ENERO 2024 de acuerdo con el contrato o La fecha máxima en tiempo para Operar agotando los recursos del presupuesto disponible, anotado anteriormente, es JUNIO-2026 (29 meses desde ENE-2024), así:

Remuneración por actividades de operación "RAOP"	*6.7 % (Seis puntos siete por ciento)*
Remuneración por actividades de mantenimiento "RAM"	*6.7 % (Seis puntos siete por ciento)*

De otro lado en la propuesta presentada por la ODT NUMERAL 6. Propuesta económica 6.1 Metodología.

Para elaborar la propuesta financiera, se llevó a cabo un ejercicio de modelación financiera, mediante el cual se proyectaron los costos, gastos e inversiones esperados para la operación del cable, desde la Etapa de Preoperativa hasta la fecha de finalización del contrato. Una vez realizada dicha proyección, se estableció la remuneración esperada que permitiría que la operación sea sostenible, considerando la estructura financiera y los flujos de efectivo óptimos necesarios para la recuperación de dichos costos, gastos e inversiones.

(…) 6.3 Remuneración

Con base en la modelación financiera elaborada, se estableció que el valor total estimado del contrato, durante todas las etapas del mismo, sería de $148.800.000.000 (ciento cuarenta y ocho mil ochocientos millones de pesos), a precios constantes del 1 de enero de 2023.

Este valor total del contrato deberá ser pagado en sesenta mensualidades de $2.480.000.000 (dos mil cuatrocientos ochenta millones de pesos), a precios constantes del 1 de enero de 2023, los cuales deberán ser ajustados anualmente con la

ponderación de la variación del salario mínimo y la inflación que se expone más adelante en esta sección.

(…) El valor total de la remuneración se calcula con base en los siguientes dos componentes:

- *RAOP = Remuneración de Actividades de Operación, la cual representa el 41% de la remuneración total, es decir la suma de $60.967.470.840 (sesenta mil novecientos sesenta y siete millones cuatrocientos setenta mil ochocientos cuarenta pesos) , que deberán ser remunerados en sesenta mensualidades de $1.016.124.514 (mil dieciséis millones ciento veinte cuatro mil quinientos catorce pesos), a precios constantes del 1 de enero de 2023, los cuales deberán ser ajustados cada año con la fórmula que se expone más adelante.*

- *RAM = Remuneración de Actividades de Mantenimiento, la cual representa el 59% de la remuneración total, es decir la suma de $87.832.529.160 (ochenta y siete mil ochocientos treinta y dos millones quinientos veintinueve mil ciento sesenta pesos), , que deberán ser remunerados en sesenta mensualidades de $1.463.875.486 (mil cuatrocientos sesenta y tres millones ochocientos setenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos), a precios constantes del 1 de enero de 2023, los cuales deberán ser ajustados cada año con la fórmula que se expone más adelante.*

(…) Los valores de la remuneración deberán ser ajustados anualmente, mediante la siguiente ponderación que depende de las variaciones del salario mínimo (SM) y la inflación (I)

- *Para el componente RAOP, se propone un ajuste que se pondere con la variación del salario mínimo en un 39% y con la variación de la inflación en un 61%.*

- *Para el componente RAM, se propone un ajuste que se pondere con la variación del salario mínimo en un 54% y con la variación de la inflación en un 46%.*

  La remuneración podrá ser objeto de deducciones en función de los indicadores.

(…) Por último, la etapa preoperativa tiene un costo de $545.000.000, a precios constantes del 1 de enero de 2023. La remuneración de este valor está incluida en los componentes RAOP y RAM. En caso de terminación anticipada del contrato, Transmilenio deberá pagar a la ODT, la división del costo de la etapa preoperativa entre 60 meses, multiplicada por el número de meses restantes para la terminación del plazo inicial del contrato en el momento de la terminación anticipada.

(…) En virtud la valoración de la propuesta presentada por Operadora Distrital de Transporte S.A.S., con radicados 2023-ER-30730 y 2023-ER-30879 del 23 y 26 de enero de 2023 realizada por cada dependencia, los Subgerentes y directores, en el marco de sus competencias funcionales, recomiendan a la Gerencia General de TRANSMILENIO S.A. la viabilidad de la propuesta en los aspectos técnicos, jurídicos y financieros establecidos en los Estudios Previos". (Subrayado fuera de texto).

Verificado por este Organismo de Control los soportes allegados, contienen la modelación financiera de los costos de operación y mantenimiento para el Transmicable de Ciudad Bolívar realizados por la entidad, pero no reflejan el análisis integral que determinen esta reducción del 8,43% frente al presupuesto estimado para la contratación, a que componentes del servicio hace referencia, si a la operación o al mantenimiento, pues se mencionan los factores adicionales y diferenciales de la propuesta de la ODT, sin soporte económico que así lo determine y sin las condiciones porcentuales sobre las cuales se estableció la oferta, que le permitieron a la entidad contratante su selección objetiva, vulnerando presuntamente el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, que

estipuló: *"La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos".*

En consecuencia, del análisis numérico de la propuesta económica presentada por la ODT y aceptada por Transmilenio S.A., presenta la fórmula de remuneración sin explicación de base, solo indicando que debido a los criterios diferenciadores tienen ese valor, según consta en la página 84, que establece:

"6.3 Remuneración: Con base en la modelación financiera elaborada, se estableció que el valor total estimado del contrato, durante todas las etapas del mismo, sería de $148.800.000.000 (ciento cuarenta y ocho mil ochocientos millones de pesos), a precios constantes del 1 de enero de 2023."

Aunado a lo anterior, la Personería de Bogotá, en su informe de revisión a la contratación de la Operación del Transmicable de Ciudad Bolívar, el día 28 de junio de 2023, sostiene sobre la pertinencia de adelantar un proceso de selección abierta también hubiese sido justificable por el monto del contrato. Mientras que el contrato suscrito en el año 2018 (Contrato 291 del 7 de junio de 2018) tuvo un costo de $91.510.511.779 para la operación durante 66 meses, el contrato suscrito con la ODT tiene un costo de $148.800.000.000, para la operación de estos mismos 66 meses, lo que aún mas soporta la conclusión de este organismo de control; que de todos los requerimientos de información y las respuestas dadas por el sujeto de control, no se encontraron estudios técnicos que sustenten la selección de la propuesta presentada por la ODT bajo criterios de objetividad, la cual fue 8,43% inferior al presupuesto estimado sin soporte económico que así lo determine.

De igual forma, no se documentaron los costos diferenciales, ni los beneficios adicionales frente a otros operadores, lo que afecta la moralidad administrativa que limita la transparencia de la actividad contractual en desarrollo del contrato de operación 2671-2023; así como la justificación del proceso de selección.

Por último, es el Juez de Conocimiento 47 Administrativo del Círculo de Bogotá, frente a la Acción Popular 2023-00403, en la audiencia de revisión y aprobación del pacto, con sentencia proferida el 6 de agosto de 2024 en el expediente 11001-33-42-047-2023-00403-00, entre las páginas 13 y 14, hace la advertencia frente a los riesgos de los sobrecostos en el presente contrato, cuando sostiene:

"4.4.1.1. Sobre el riesgo de sobrecostos en la contratación estatal

(…) Este Despacho entonces pone de presente, que conforme documental incorporada ya se dijo el riesgo sobre el patrimonio estatal que puede significar la creación de una entidad sin estudios de viabilidad financiera y operativa, como lo puede significar la creación de LA ROLITA, para asumir responsabilidad técnica de operar un cable aéreo con carácter permanente transportando personas.

De otra parte, obra dentro de la plenaria acta de inicio No. 291 del 7 de junio aéreo de 2018, visible en índice 100 de la plataforma Samai, donde se determina como objeto del contrato de TransMicable el siguiente:

"Operación para realizar las actividades preoperativas, la operación, mantenimiento y devolución de los bienes del TransMicable de Ciudad Bolívar" y como contratista el ***CONSORCIO CABLEMOVIL y el plazo estimado para la ejecución de 66 meses por valor de NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS DIEZ MILLONES QUINIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS***

($91.510.511.779). Así mismo se observa en acta de inicio número 2671 del 27 de junio de 2023, donde se determina como objeto:

"La operación del TransMicable de Ciudad Bolívar y como contratista a la ODT LA ROLITA y el plazo estimado para la ejecución los mismos 66 meses por valor de CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS ($148.800.000.000).

(…) Es decir, al realizar un comparativo entre estos dos, se evidencia un valor muy superior del finalizado, poniendo de presente que el mismo se hace sin entrar a analizar las actas de ejecución parcial al no existir interventoría y sobre la base de que frente al contratista entre 2018 y 2023 sí existen evidencias incluidas las de una operación sin novedades graves como las ocurridas durante la operación con LA ROLITA.

De igual forma el despacho pone de presente que al requerir información acerca de interventoría del contrato cuestionado, se indicó que por determinación de la entidad contratante Transmilenio, el contrato no contaba con interventoría, no obstante, la elevada complejidad en la ejecución de la operación de un cable aéreo de transporte de pasajeros.

Esta situación, sumada a la carencia de experiencia específica de LA ROLITA en la operación de cable aéreo, en criterio del Juzgado pone en riesgo el patrimonio público que se pueda invertir para atender la operación del cable aéreo de TRANSMICABLE, en cuanto hay incertidumbre sobre alcance, valor de su ejecución y en cuanto el costo pactado anteriormente. Cuyo contrato finalizó el 28 de diciembre de 2023 por plazo similar de 66 meses, muestra un costo muy superior al que inicialmente se había asumido con diferencia de días."

Con esta conducta, se incumplen los principios de objetividad, selección objetiva, buena fe, legalidad, responsabilidad y transparencia; pues Transmilenio S.A. acepta la propuesta de la Operadora Distrital de Transporte, sin contar con los estudios de evaluación económicos, financieros, administrativos y técnicos que demuestren a que obedece la reducción del 8.43 % frente al presupuesto estimado para la prestación de este servicio de operación y mantenimiento del Cable Aéreo, ni de los beneficios diferenciales y adicionales que ofertaba este operador; tampoco cuenta con los parámetros económicos comparativos frente al anterior operador, aun cuando existían antecedentes contractuales que los determinaban, para la adición con ajuste de la tarifa vigente al 31/12/2023 del 6.7 % sobre la remuneración por actividades de operación "RAOP" y remuneración por actividades de mantenimiento "RAM", con referencia de un costo de operación mensual anterior de Cablemóvil de 2.231 millones de pesos; con ejecución por parte de este operador anterior en un plazo estimado para la ejecución de 66 meses por valor de NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS DIEZ MILLONES QUINIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS ($91.510.511.779) y como contratista a la ODT LA ROLITA, en un plazo estimado para la ejecución de los mismos 66 meses por valor de CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS ($148.800.000.000); esto último proveniente de la información de la Acción Popular 2023-00403, en la audiencia de revisión y aprobación del pacto, con sentencia proferida el 6 de agosto de 2024, en el expediente 11001-33-42-047-2023-00403-00, entre las páginas 13 y 14, sobre la advertencia frente a los riesgos de los sobrecostos en el presente contrato.

La presunta incidencia disciplinaria, se presenta con vulneración al deber funcional consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como los artículos Nos. 23, 24, 25 y 26 (principios de la actuación contractual) de la Ley No. 80 de 1993; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; artículo 2, numeral 4, literal c de la Ley 1150

de 2017; artículo 3º de la Ley 1437 de 2011; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 artículo 209 y demás normas concordantes.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., a la carta de observaciones, mediante oficio No. TMSA. 2025EE14988 del 22/05/2025 y radicado en la Contraloría de Bogotá con el No.1-2025-13246 del 23/05/2025 **no se aceptan** los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

El sujeto de control indica que, en el enlace de SECOP correspondiente al proceso de selección TMSA-CD-2502-2023, se encuentran disponibles los documentos precontractuales que sustentan la evaluación económica realizada por la entidad sobre la propuesta presentada por la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. (La Rolita). Estos documentos están ubicados en la sección “Ejecución del contrato”, dentro de la carpeta denominada “Documentos asociados”. En particular, para el presente caso, en el documento titulado “Valoración Propuesta VF Firmada SNC”, página 8, se compara el valor ofertado por la ODT con el valor de referencia del contrato, resultado de la estructuración financiera realizada por TRANSMILENIO S.A.

Según lo indicado, el presupuesto estimado por TRANSMILENIO S.A. ascendía a $162.495.927.405, mientras que la oferta económica de la ODT fue de $148.800.000.000, siendo esta última inferior en un 8,43 % respecto al valor estimado por la entidad.

Adicionalmente, el sujeto de control señala que la propuesta presentada por la ODT se encuentra en el documento “Propuesta Operación TransMiCable”, el cual, en la página 84, numeral 6.3, expresa:

"*Con base en la modelación financiera elaborada, se estableció que el valor total estimado del contrato, durante todas las etapas del mismo, sería de $148.800.000.000 (ciento cuarenta y ocho mil ochocientos millones de pesos), a precios constantes del 1 de enero de 2023."*

Como complemento, se exponen detalles sobre la estructuración financiera, en la que se evaluaron los costos del personal mínimo requerido, los insumos, herramientas, costos de mantenimiento de los componentes e infraestructura, entre otros elementos necesarios para la operación del sistema. Esto incluye componentes del contrato como gestión social, gestión ambiental, seguridad y salud en el trabajo (SST), aseo, vigilancia, mantenimiento del componente electromecánico (CEM), infraestructura, y operación del sistema.

En el estudio de sector, también se expone que se actualizó la información de costos para cada uno de estos componentes, como parte esencial en la prestación del servicio de transporte por cable aéreo en Ciudad Bolívar. El presupuesto estimado se calculó a partir de una modelación de los costos y gastos proyectados para un periodo de 60 meses, sobre los cuales se definieron las tarifas de remuneración mensual para operación y mantenimiento, sujetas a actualización anual en el mes de enero. A partir de esta modelación, se establecieron los costos de referencia que sustentan la proyección financiera.

En este sentido, el presupuesto fue calculado y consignado en el modelo financiero remitido a este organismo de control mediante el radicado No. 2025-EE-09566 del 2 de abril de 2025. Específicamente, la hoja de Excel titulada “Costos &

gastos”, celda H196, contiene dicha información, sustentada en procesos iterativos entre la estructuración técnica y financiera, con el objetivo de definir un escenario base para la evaluación financiera de la operación del sistema. Como resultado, se obtuvo un presupuesto oficial de $162.495.927.405 (enero de 2023), destinado a garantizar la continuidad del servicio de TransMiCable en Ciudad Bolívar durante cinco años. Este valor se encuentra discriminado en el estudio de sector.

Se concluye que, una vez recibida la propuesta de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., y desde una perspectiva financiera, la remuneración del concesionario durante los 60 meses de operación fue de $148.800.000.000, cifra inferior en un 8,4 % respecto al presupuesto estimado por la entidad.

Transmilenio S.A. también señala los factores adicionales y diferenciales considerados en la modelación financiera que determinaron dicho valor.

Asimismo, se indica que, en los documentos precontractuales y estudios previos, específicamente en el numeral 5.2 – Presupuesto Oficial Estimado (página 40), se establece dicho valor. En cuanto a los requisitos de selección, manifiesta que se realizó una revisión integral de los componentes jurídico, técnico, financiero y económico de la propuesta, cumpliendo con las exigencias establecidas, e incorporando los beneficios de contar con un operador público para la prestación del servicio.

No obstante, este organismo de control no evidencia justificaciones distintas a las ya esbozadas por la entidad respecto al análisis económico y financiero de la propuesta de la ODT, la cual representa una diferencia del 8,43 % frente al presupuesto estimado. Esta información ya había sido puesta en conocimiento de esta Contraloría mediante las respuestas contenidas en los radicados TMSA 2025EE06829 del 7 de marzo de 2025 y TMSA2025EE09566 del 1 de abril de 2025.

Adicionalmente, no se evidencian manifestaciones respecto a los costos diferenciales frente al anterior operador, ni a beneficios adicionales frente a otros posibles oferentes, lo que compromete la moralidad administrativa y limita la transparencia de la actividad contractual en el marco del contrato de operación No. 2671-2023. Tampoco se justifica plenamente el proceso de selección, desconociendo antecedentes contractuales de esta tipología, así como las observaciones formuladas por órganos de control y decisiones judiciales derivadas de la Acción Popular No. 2023-00403.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la carta de observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia; la Entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se utilizaron los documentos soporte del pacto de cumplimiento involucrando a la Contraloría de Bogotá en la decisión administrativa tomada por la entidad.

En el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, actualmente cursa la Acción Popular, con número de proceso 11001334204720230040300, que tiene por origen la demanda presentada en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en contra del Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá, TRANSMILENIO, la Operadora y la sociedad Doppelmayr Colombia S.A.S. motivada en la celebración del Contrato de Operación Transmicable Ciudad Bolívar.

El Juez decretó medidas cautelares mediante auto del 8 de abril de 2024. Entre otras, dicha providencia judicial dispuso lo siguiente:

Con cargo al Distrito Capital –Alcaldía Mayor de Bogotá y a Transmilenio:

"Iniciar y adelantar todo el trámite del proceso de selección objetiva frente al contrato de operación de cable teniendo en cuenta o analizando la procedencia de continuar o no contratando a DOPPELMAYR COLOMBIA S. A. S., por estar presuntamente inhabilitada." **(**Negrilla propia)

Como justificación de esta decisión, el Despacho señaló lo siguiente:

"De conformidad con el relato expuesto, habría 3 situaciones que pueden afectar la ejecución de labores contratadas o asumidas par la Operadora de Transporte LA ROLITA consistentes en:

a) *Violación del principio de legalidad por crear una empresa estatal y contratar, con violación de requisitos legales.*

b) *Violación del deber de selección objetiva en la celebración de contratos de naturaleza estatal.*

c) *Riesgos sobre la comunidad y el patrimonio público con ocasión de la ejecución de contratos de naturaleza estatal. (Subrayado propio)*

Posteriormente, el Juzgado aclara el auto por medio del cual decretó las medidas cautelares a través de providencia del 25 de abril de 2024. Allí reafirmó su postura a partir de las siguientes consideraciones:

"*Hay una diferencia ostensible de costos contractuales entre la operación de TRANSMICABLE que venía siendo contratada por TRANSMILENJO con CABLEMOVIL, y que debía servir de base para soportar el convenio interinstitucional celebrado entre TRANSMILENIO y la ROLITA; frente a los valores que a su vez se*

concretaron al momento de contratar directamente la misma operación entre LA ROLITA y DOPPLEYMAYR COLOMBIA S. A. S.

(...)

El Convenio celebrado entre LA ROLITA y TRANSMILENIO, no se soporta en la capacidad técnica, operativa y financiera ni en experiencia de LA ROLITA y no aparecen claramente definidos los costos de operación de TRANSMICABLE, no obstante se utiliza inadecuadamente la contratación directa como mecanismo para remplazar el operador anterior, cuyos costos eran infinitamente inferiores frente a los costos pactados entre LA ROLITA (YA COMO SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA) y DOPPLEYMAYR COLOMBIA S.A.S

(…)No se respetó el deber de selección objetiva al cual también están obligadas las Sociedades de Economía Mixta en determinadas circunstancias como las ocurridas en el caso materia de análisis en donde la falta de capacidad operativa de LA ROLITA que la llevó a subcontratar lo pactado con TRANSMILENIO, a un precio infinitamente superior, igualmente por legalidad y el deber de selección objetiva, por lo que si no puede el contratista continuar desarrollando la ejecución del contrato dada su inhabilidad, por mandato legal debe finalizarse el contrato, so pena de incurrir el contratante que lo permita, también en violación igualmente de dicho régimen de inhabilidades. (Subrayado propio).

Que, con base en estas consideraciones, el Juzgado aclara la medida cautelar en los siguientes términos*:*

"(…)

a) CON CARGO EXCLUSIVO DE LA EMPRESA TRANSMILENIO S.A.

"(…) ***Iniciar y adelantar todo el trámite del proceso de selección objetiva para la adjudicación del contrato de operación de TRANSMI.CABLE, ya que según el Contrato 2671 de 2023, LA ROLITA no tiene la capacidad operativa para ejecutar tal operación, al punto que se vio obligada a subcontratar a DOPPELMAYR COLOMBIA SA.S como asistente técnico de la Operadora Distrital de Transporte - ODT - LA ROLITA, no obstante se encuentra presuntamente inhabilitado en observancia del artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007, lo cual impediría continuar la ejecución del Convenio y el subsiguiente contrato*** *(…)"*

En el marco de dicha acción, ante un posible fallo en contra, el 26 de junio de 2024, Transmilenio presentó ante el juez la propuesta de pacto de cumplimiento para mitigar los eventuales riesgos en la prestación del servicio del Sistema TransMiCable, cuyo soporte se encuentra en el Acta del comité de conciliación No. 406, suscrita el 20 de junio de 2024, donde se trata en el numeral 3.1.1. la presentación de la ficha de pacto de cumplimiento, así:

"1. ***PROBLEMA JURÍDICO:*** *"Determinar si TRANSMILENIO S.A incurrió en vulneración a los Derechos Colectivos a la Moralidad Administrativa, Defensa del Patrimonio Público y al Principio de Legalidad, con ocasión de la suscripción del Contrato interadministrativo de Operación No. 2671 de 2023 con la OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE - LA ROLITA bajo la modalidad de contratación directa, al presuntamente;* ***(i) omitir su deber de adelantar un proceso de Selección Objetiva, (ii) atendiendo a que la entidad contratista carece de experiencia para ejecutar el objeto contractual, lo cual género que se subcontratara a DOPPELMA YR quien se encuentra incurso en una causal de inhabilidad legal (iii) y dado que la ROLITA está llamada a desaparecer como entidad pública, atendiendo al riesgo de la declaratoria de nulidad judicial de su acto de creación.***

1. ***PRETENSIONES DE LA DEMANDA*:**

PRIMERO. Declare que la OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE- LA ROLITA, la EMPRESA DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A. y la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, vulneraron el Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa.

SEGUNDO. Como consecuencia del amparo al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa, se declare la Nulidad del Contrato interadministrativo celebrado entre la EMPRESA DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A. y la OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE- LA ROLITA.

TERCERO. Como consecuencia del amparo al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa y con el fin de que la OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE - LA ROLITA, la EMPRESA DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A. y la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ logren resarcir la actuación de desviación de poder, den apertura a un proceso de selección objetiva por medio del cual se garantice en primer lugar la Moralidad Administrativa, y así mismo, los principios constitucionales de la función administrativa y los principios de la Contratación Pública.

3. ANALISIS DE PROCEDENCIA DEL PACTO - PONDERACION DE LA SITUACION PROCESAL

Como antecedente procesal relevante, el Juez de la Acción Popular, decretó medidas cautelares de oficio mediante los Autos de fecha ocho (8) y veinticinco (25) de abril de 2024; ordenándole a TRANSMILENIO S.A;

(i) Allegar con carácter inmediato al proceso, los estudios surtidos para contratar directamente la operación del TransMicable de Ciudad Bolívar con la ODT La Rolita, ***(ii) Iniciar y adelantar todo el trámite del proceso de selección objetiva para la adjudicación del contrato de operación del TransMicable***

de Ciudad Bolívar, (iii) Realizar estudios actualizados que demuestren o permitan definir el costo de la operatividad del TransMiCable y (iv) Prestar caución que garantice el monto total del contrato celebrado con la ODT La Rolita.” (Negrilla fuera de texto).

Frente a estas situaciones administrativas, la entidad a través del Comité de Conciliación y Defensa Judicial decidió aprobar por unanimidad la recomendación del apoderado designado de presentar fórmula de pacto de cumplimiento, la cual consistiría en proponer que las partes acuerden la terminación anticipada del Contrato de Operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar, en el término de un año contado a partir de la suscripción y aprobación del Pacto de cumplimiento, de forma tal, que Transmilenio : (i) Asegurara la prestación ininterrumpida y eficiente de transporte en el TransMicable de Ciudad Bolívar; (ii) Acatar la orden del juez encaminada a la estructuración de un proceso de selección objetiva para su operación y (iii) Mitigación de las contingencias asociadas a las terminaciones intempestivas de los contratos con proveedores y trabajadores en cabeza de la ODT.

Esta propuesta de Pacto de Cumplimiento se sustenta por la entidad, en el análisis realizado en donde se evidencia que existía una alta probabilidad que en el marco de la acción popular se declarara la vulneración de los derechos colectivos por parte del Distrito Capital, Transmilenio y la ODT, e incluso, que se ordenara por parte del Juez la terminación anticipada del Contrato de operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar como resultado de las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales que se estaban llevando a cabo.

Mediante fallo del 6 de agosto de 2024, con sentencia ejecutoriada del 26/08/2024, el juez aceptó la propuesta de pacto de cumplimiento presentada por Transmilenio, la cual había sido concertada y firmada el 31 de julio por los intervinientes

en el proceso: la Alcaldía Mayor, la ODT, Doppelmayr y líderes de la comunidad de Ciudad Bolívar.

De esta forma, en cumplimiento de la sentencia del juez, Transmilenio S.A. estaría en la obligación de desarrollar las siguientes actividades:

a) Contratar la estructuración integral del nuevo proyecto de operación de Transmicable.

b) Adelantar el proceso de selección objetiva para la contratación del nuevo operador.

c) Adjudicar y firmar el nuevo contrato de operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar.

d) Firmar el acta de inicio con el nuevo operador, culminar la etapa preoperativa y firmar el acta de terminación del Contrato Interadministrativo de Operación con la ODT.

e) Adicionalmente, Transmilenio y la ODT se obligaban a la planeación de las mesas de socialización con la comunidad de Ciudad Bolívar, sobre el proceso de implementación del pacto de cumplimiento, las cuales se mantendrían a lo largo de todo el proceso.

Así, en el marco del Pacto de Cumplimiento, se definieron los siguientes plazos, sobre los cuales este órgano de control verificó:

Cuadro No. 28. Resumen del seguimiento Contraloría de Bogotá compromisos Pacto de Cumplimiento Acción Popular Proceso 11001334204720230040300

ACTIVIDAD	DURACIÓN APROXIMADA	RESPONSABLE	ACTUACIONES ADELANTADAS POR TMSA
Contratación de la estructuración integral del nuevo proyecto de operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar	3 meses desde la aprobación del Pacto de Cumplimiento	Transmilenio S.A.	El 18 de diciembre de 2024 Se adjudicó el proceso de concurso de méritos No. TMSA-CM-005-2024 al proponente UT Estructuración Transmicable 2024.- Suscripción contrato de consultoría 1622 de 2024, cuyo objeto es: "*El objeto de este contrato es: consultoría a través de la cual el contratista llevará a cabo todas las actividades necesarias para realizar la estructuración integral del contrato para la operación y mantenimiento del Sistema TransMiCable de Ciudad Bolívar*", con una duración de 8 meses, por un valor de $3.124.988.940, con Acta de inicio del 10/01/2025 y terminación del 8/09/2025. Este contrato se encuentra en ejecución.

ACTIVIDAD	DURACIÓN APROXIMADA	RESPONSABLE	ACTUACIONES ADELANTADAS POR TMSA
			Este contrato comprende el acompañamiento dentro del proceso de selección del futuro operador y, en cumplimiento de los términos del pacto de cumplimiento. De esta manera a septiembre 10 de 2025 se tiene previsto por parte del sujeto de control tener adjudicado el futuro contrato de operación y mantenimiento del TransMiCable de Ciudad Bolívar.
Entrega de los productos de la estructuración integral del nuevo proyecto de operación del Transmicable de Ciudad Bolívar. En el marco de la estructuración, TRANSMILENIO S.A. tendrá en especial consideración la situación de las personas vinculadas laboralmente por la	5 meses desde la contratación de la Estructuración integral.	Transmilenio S.A.	Según se dio respuesta TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025 al numeral 19.1 del Radicado Contraloría No. 2-2025-04205 de 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha) la entidad se encuentra ejecutando el contrato de estructuración. En ese sentido, no se ha dado la apertura

ACTIVIDAD	DURACIÓN APROXIMADA	RESPONSABLE	ACTUACIONES ADELANTADAS POR TMSA
ODT para el cumplimiento de sus obligaciones bajo el Contrato Interadministrativo de Operación que, como consecuencia su terminación anticipada, puedan verse afectadas.			del proceso de selección para la contratación del nuevo operador.
Apertura del proceso de selección objetiva para la contratación del nuevo operador del TransMiCable de Ciudad Bolívar.	5 meses desde la contratación de la Estructuración integral.	Transmilenio S.A.	Pendientes de ejecutar de acuerdo con los plazos.
Firma del nuevo contrato de operación.	3 meses desde la apertura del proceso de selección para la operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar.	Transmilenio S.A.	Pendientes de ejecutar de acuerdo con los plazos.
Firma del acta de inicio del nuevo contrato de operación.	3 meses desde la apertura del proceso de selección para la operación del TransMiCable de Ciudad Bolívar.	Transmilenio S.A. Transmilenio S.A.	Pendientes de ejecutar de acuerdo con los plazos.
Culminación de la etapa pre operativa del	3 meses desde la firma del acta de	Transmilenio y la ODT	Pendientes de ejecutar de acuerdo con los plazos.

ACTIVIDAD	DURACIÓN APROXIMADA	RESPONSABLE	ACTUACIONES ADELANTADAS POR TMSA
nuevo contrato de operación, que involucra (i) el proceso de empalme entre la ODT y el nuevo operador y (ii) la firma del acta de terminación del Contrato Interadministrativo de Operación.	inicio del nuevo contrato de operación		

Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-2502-2023- Contrato Interadministrativo de operación No. 2671-2023 suscrito entre TMSA y LA OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE S.A.S. – Radicados Contraloría No. 2-2025-04205 de 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha) 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168 de 26/03/2025) - 2-2025-09102 de 23/04/2025(TMSA2025ER21738 de 23/04/2025-Contestación TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025 y TMSA2025EE09566 de 02/04/2025, TMSA2025EE11972 de 25/04/2025
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

En este contexto, y en cumplimiento del seguimiento a las actuaciones adelantadas por el sujeto auditado en el marco de la acción popular referida, la Contraloría de Bogotá, mediante radicado 2-2025-06570 de 26/03/2025 (TMSA 2025ER16168 de la misma fecha) solicitó en el numeral 13 aclaraciones sobre el contenido del Acta del comité de conciliación mencionada, que soporta el pacto de cumplimiento en la acción popular 2023-00403, requiriendo : *“a) La recomendación que consta en la página 13, el documento proveniente de la Subgerencia Jurídica de Transmilenio S.A, en donde se analiza la viabilidad y necesidad de suscribir el pacto de cumplimiento. b). La constancia y el respaldo de la Alcaldía Mayor a este Pacto, con los documentos soporte de estas actuaciones administrativas.”*

La entidad sostiene en su respuesta TMSA 2025EE09566 de 1/04/2025, que se adjuntan los documentos que soportaron la suscripción del pacto de cumplimiento por parte de Transmilenio, dentro de los cuales se encuentran: (i) la grabación de la sesión

del comité de conciliación, (ii) la ficha elaborada por el apoderado, Dr. Carlos Medellín Becerra, (iii) el análisis interdisciplinario remitido por Transmilenio a la Alcaldía Mayor de Bogotá en el que se incluye un análisis de los posibles riesgos de un fallo adverso que pudiese ser emitido en el marco de la referida acción popular y (iv) el Acta del Comité de Conciliación donde fue aprobado dicho pacto. También, respecto de la viabilidad jurídica, técnica y financiera de suscribir el pacto de cumplimiento, solicitando a la Contraloría Distrital tener en cuenta el expediente completo del proceso de Acción Popular.

Aunado a lo anterior, incluyeron la Certificación del Comité Conciliación de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Pacto de cumplimiento aprobado y firmado por Transmilenio S.A., Secretaría Jurídica Distrital, Operadora la Rolita y Doppelmayr Colombia S.A.S. y las Actas de las audiencias realizadas en el Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito De Bogotá.

Una vez analizado el contenido de la respuesta, incluida la grabación de la sesión del comité de conciliación, la lectura de la ficha elaborada por el apoderado, Dr. Carlos Medellín Becerra (Paginas 11 y 12) y el Acta del Comité de Conciliación donde fue aprobado dicho pacto, cuyas pruebas documentales se complementan entre sí, se evidenció en la página 11 del acta, la existencia de aseveraciones, que se describen a continuación:

“Finalmente, resaltamos que el escenario del pacto de cumplimiento fue planeado por la Subgerencia Jurídica de manera informal a los directivos de la Contraloría de Bogotá, quienes expresaron que coincidían con lo dicho en curso de la acción, pues minimizaría los riesgos operativos y contaría con el aval de un Juez” (Subrayado fuera de texto).

Dicha manifestación del sujeto de control coincide con lo expresado en la página 9 del documento denominado *"Análisis interdisciplinario remitido por Transmilenio a la Alcaldía Mayor de Bogotá (Sin Radicación oficial comprobada y sin firma de la gerente de TMSA"* en el que se incluye un estudio de los posibles riesgos de un fallo adverso que pudiese ser emitido en el marco de la referida acción popular y la determinación de un riesgo en el pacto de carácter político contenido en la página 11, de valoración MEDIA: *"**2. Entes de control ven hoy con buenos ojos este escenario"*** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Esta manifestación del sujeto de control, en los documentos soporte del escenario del pacto de cumplimiento, en donde se involucra a la Contraloría de Bogotá, en apreciaciones de aceptación de esta decisión administrativa, su utilización en el análisis interdisciplinario y valoración del riesgo político remitido a la Alcaldía Mayor de Bogotá (Sin radicación oficial comprobada, y sin firma de la Gerente de TMSA) contraviene nuestra naturaleza, funciones de este Organismo de Control, así como las facultades de seguimiento a esta acción constitucional producto de la ejecución de la presente auditoría.

En consonancia con lo anterior, según lo establecido en los artículos 267 de la Constitución y 9º de la Ley 42 de 1993, la vigilancia fiscal comprende un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno; en ejercicio del control posterior y selectivo, pues la vigilancia se ejerce sobre las **actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos**; no realizamos actos de coadministración con las entidades auditadas; y tales controles se realizan de acuerdo con lo previsto en el artículo 8º de la citada ley, se efectúan con base en criterios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, de tal manera

que permita determinar, en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados.

Aunado a lo anterior, el control fiscal posterior y selectivo, según lo establecido en el artículo 53 del Decreto Ley 403 de 2020, corresponde a: *"la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad*". (Se subraya).

En consecuencia, resulta claro que, de conformidad con la reglamentación normativa, las apreciaciones plasmadas por este sujeto de control denotan que esta Contraloría por sus funciones legales y constitucionales **no participa en las decisiones administrativas tomadas por la entidad dentro de la acción constitucional de la referencia**, puesto que nuestra función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones.

Tampoco nos es permitido invadir la órbita de competencias propiamente administrativas, ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

En relación con esto, el momento que marca el inicio de la intervención legítima del ente de control, es una vez que la entidad sujeta a control ha adoptado las decisiones relativas a la disposición de recursos públicos y ejecutados los procesos que serán objeto de fiscalización posterior.

De igual forma, dentro de nuestras funciones constitucionales y legales, en tanto se ejercita de forma posterior a la ejecución del gasto público, el carácter posterior del control fiscal no puede entrañar una suerte de coadministración por vía negativa.

En conclusión, se aclara que este Organismo de Control, en el marco del seguimiento a esta acción constitucional no ha participado, ni ha intervenido en las decisiones administrativas tomadas por el sujeto de control en el pacto de cumplimiento y que cualquier apreciación personal utilizada en los documentos soporte presentados ante el Juez de conocimiento, así como la asignación de este riesgo y su tasación en la ocurrencia del mismo entregado a la Alcaldía Mayor de Bogotá, vulneran presuntamente el principio de legalidad, transparencia, responsabilidad y buena fe; pues desborda las funciones constitucionales y legales otorgadas a este Organismo de Control.

La presunta incidencia disciplinaria, se presenta, en la vulneración al deber funcional consagrado en los artículos 38. Deberes, numeral 1, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019; así como los artículos Nos. 23, 24, 26 y 28 (principios de la actuación contractual) de la Ley No. 80 de 1993; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 209, 267; artículo 9º de la Ley 42 de 1993, artículo 53 del Decreto Ley 403 de 2020 y demás normas concordantes.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., a la carta de observaciones, mediante oficio No. TMSA. 2025EE14988 del 22/05/2025 y radicado en la Contraloría de Bogotá con el No.1-2025-13246 del 23/05/2025 **no se aceptan** los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

La entidad expone las razones y acciones adoptadas frente a las afirmaciones contenidas en la observación con presunta incidencia disciplinaria, señalando que en ningún momento se tuvo como propósito ni como efecto atribuir responsabilidad a la Contraloría de Bogotá por las decisiones administrativas tomadas en el marco de la acción popular No. 11001-33-42-047-2023-00403-00.

En su argumentación, la entidad sostiene que los funcionarios que participaron en la formulación, aprobación y presentación del pacto de cumplimiento que permitió la terminación anticipada del citado proceso constitucional no han pretendido escudar sus decisiones en la intervención de agentes externos, ni han sugerido que la Contraloría de Bogotá haya intervenido, direccionado, sugerido, aprobado, comentado u opinado sobre el contenido o alcance del pacto de cumplimiento.

Tratándose de un asunto de extrema sensibilidad para el Distrito Capital, la entidad manifiesta que su propósito fue únicamente generar espacios para ofrecer información de primera mano sobre la estrategia adoptada frente a la contingencia judicial derivada de dicha acción constitucional.

En este sentido, reitera que Transmilenio S.A. nunca tuvo la intención de implicar a la Contraloría de Bogotá en el proceso de toma de decisiones ni en los resultados de la implementación del pacto. Además, sostiene que ningún reproche fue emitido en

escenarios públicos ni en documentos de carácter público, ya que el acta del Comité de Conciliación, la grabación de dicha sesión y el oficio al que hace referencia la observación son documentos sujetos a reserva por estar relacionados con las estrategias de defensa judicial de la entidad.

Sin embargo, este organismo de control evidenció, en el desarrollo de la presente auditoría, que independientemente de la intención manifiesta por parte de la entidad, sí existe una mención expresa a esta Contraloría en documentos oficiales de conocimiento público ante instancias judiciales y administrativas, en los que se plantea una aceptación favorable del pacto de cumplimiento como estrategia para la minimización de riesgos, con el aval del juez de conocimiento.

A ello, se suma la inclusión de este organismo en el análisis de riesgos ante un eventual fallo adverso en el marco de la acción popular, así como la clasificación de un riesgo de carácter político con valoración **MEDIA**, y la descripción: *"***2. Entes de control ven hoy con buenos ojos este escenario**" * (Negrilla y subrayado fuera de texto). Esta inclusión contraviene, como se señaló en la carta, la naturaleza, funciones y atribuciones constitucionales y legales de esta Contraloría, así como sus facultades de seguimiento ejercidas en el marco de la presente auditoría.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la carta de observaciones ; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C, para lo de su competencia; la Entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.2.3 Hallazgo Administrativo por cuanto el sujeto de control no cuenta con la información del valor de los recursos recaudados para los pagos efectuados a la Operadora Distrital de Transporte (ODT), lo que imposibilita un seguimiento efectivo del contrato 2671-23.

Mediante el radicado de la Contraloría No. 2-2025-04205 de 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha), se le preguntó a este sujeto de control en el numeral 2.4. "*Cuál es el valor de los recursos recaudados para realizar los pagos a este operador, que fueron efectuados por el concesionario del SIRCI o quien haga sus veces, depositados por éste en el patrimonio autónomo denominado Patrimonio Autónomo SITP-Recaudo-Transmilenio constituido por los diferentes operadores del Sistema, la sociedad recaudadora y Fiduciaria Popular como sociedad fiduciaria mediante documento privado del 13 de septiembre de 2016 o en el patrimonio autónomo que lo reemplace al vencimiento del plazo de vigencia de éste y el cruce correspondiente con los pagos hechos a la operadora durante su ejecución*?."

Para lo cual la TMSA, da contestación (Radicado TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025) manifestando: "*El recaudo de los ingresos tarifarios del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) se gestiona a través de un Patrimonio Autónomo en el que se administran los recursos del Sistema. Este cuenta con una cuenta recaudadora que recibe los pagos de los usuarios por concepto de tarifas.*

Estos recursos son utilizados para la remuneración de los diferentes agentes del Sistema

(…) Es importante precisar que el esquema de administración del SITP no asigna los recursos de manera diferenciada por operador o concesionario, sino que estos se integran en una cuenta unificada (fondo principal) desde la cual se distribuyen los pagos de acuerdo con las obligaciones contractuales de cada agente del Sistema.

(…) Cuando los ingresos tarifarios no son suficientes para cubrir los costos operacionales, el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), financiado con recursos del Distrito Capital, compensa el déficit generado.

(…) En este sentido, los pagos a los operadores del SITP provienen de la combinación de los ingresos tarifarios recaudados y las transferencias del FET.

(…) En el caso específico del TransMiCable de Ciudad Bolívar, este no se representa de manera independiente dentro del modelo de transporte, ya que forma parte integral del componente troncal del SITP, debido a su integración operativa y tarifaria.

(…) Por lo tanto, su demanda está inmersa dentro de la demanda troncal, lo que impide calcular de manera separada los ingresos generados por este componente. Dado este esquema de administración consolidada, no es posible discriminar los recursos recaudados por el concesionario del SIRCI, ni su correspondencia con los pagos realizados a un operador específico.

(…) Teniendo en cuenta lo anterior, se adjuntan (Punto 2.4) las liquidaciones previas en las que se relacionan los ingresos por validaciones recibidos de los usuarios por el uso del servicio, la cual se encuentra en la tabla No. 2 de las liquidaciones previas." (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, mediante radicado de la Contraloría 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168 de 26/03/2025), en el numeral 2.1., se reitera esta solicitud y la necesidad de su aclaración; la entidad mediante el radicado TMSA 2025EE 09566 del 1/04/2025 dio contestación, manifestando como complemento a la respuesta inicial, en la subcarpeta *"Punto 2.1/LIQUIDACIONES PREVIAS" se adjuntan las liquidaciones previas en las que se relacionan los ingresos por validaciones recibidos*

de los usuarios por el uso del servicio, la cual se encuentra en la tabla No. 2 de las liquidaciones previas, es importante mencionar que el contrato se dio inicio el 29 de diciembre 2023 y la primera remuneración se realizó en la semana del 22 al 28 de enero de 2024".

En consecuencia, verificadas las respuestas dada por TMSA, los soportes documentales remitidos, resulta incomprensible desde el punto de vista contractual, que el sujeto de control no cuente con información precisa sobre los recursos recaudados específicamente para este contrato; argumentando que los ingresos se manejan en una bolsa común donde se encuentran los recursos de todos los operadores y agentes del sistema debido al esquema de administración consolidada, que no permite discriminar los recursos recaudados por el concesionario del SIRCI, ni su correspondencia con los pagos realizados a un operador específico; lo cual dificulta el seguimiento efectivo de los recursos, al no poderse establecer con claridad los parámetros de ejecución de los costos de operación y/o mantenimiento mensuales contra los recaudos efectuados en la ejecución del contrato, lo que incide en la evaluación integral y coherente de la sostenibilidad financiera y operativa del sistema.

Ahora bien, en cuanto al Trasmicable de Ciudad Bolívar, se evidenció por parte de este Organismo de Control, que de forma desagregada y dado su esquema de remuneración específico, diferente a los otros operadores del Sistema, si se permite establecer los costos del componente del cable para la vigencia 2024, tal y como lo manifestó el sujeto de control, al determinar el promedio mensual en la suma de $ 2,743 millones, en la respuesta dada por la entidad TMSA 2025EE09566 de 2/4/2025, así:

Imagen No. 1 Respuesta Numeral 3 Cálculos para determinar los costos asociados a la operación mensual y anual del sistema TransmiCable de Ciudad Bolívar para la vigencia 2023 y 2024:

MES	PROMEDIOS			
	PROMEDIO MENSUAL		PROMEDIO ANUAL FINAL	
	RAOPj Rem.Act.Operacion	RAMj Rem.Act.Mantenimiento	RAOPj Rem.Act.Operacio	RAMj Rem.Act.Mantenimiento
ene-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
feb-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
mar-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
abr-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
may-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
jun-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
jul-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
ago-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
sep-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
oct-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
nov-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
dic-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
dic-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
ene-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
feb-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
mar-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
abr-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
may-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
jun-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
jul-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
ago-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
sep-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
oct-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
nov-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
dic-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866

MES	PROMEDIOS			
	PROMEDIO MENSUAL		PROMEDIO ANUAL FINAL	
	RAOPj Rem.Act.Operacion	RAMj Rem.Act.Mantenimiento	RAOPj Rem.Act.Operacion	RAMj Rem.Act.Mantenimiento
ene-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
feb-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
mar-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
abr-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
may-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
jun-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
jul-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
ago-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
sep-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
oct-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
nov-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
dic-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
dic-23	$ 865.685.328	$ 1.264.189.570	$ 799.094.149	$ 1.166.944.219
ene-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
feb-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
mar-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
abr-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
may-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
jun-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
jul-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
ago-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
sep-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
oct-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
nov-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866
dic-24	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866	$ 1.121.445.757	$ 1.621.739.866

Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-2502-2023- Contrato Interadministrativo de operación No. 2671-2023 suscrito entre TMSA y LA OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE S.A.S. – Radicados Contraloría No. 2-2025-04205 de 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha) 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168 de 26/03/2025) - 2-2025-09102 de 23/04/2025(TMSA2025ER21738 de 23/04/2025-Contestación TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025 y TMSA2025EE09566 de 02/04/2025, TMSA2025EE11972 de 25/04/2025

En resumen, denota la falta de seguimiento en la gestión de los recursos recaudados en el contrato de TransMiCable Ciudad Bolívar, y que a la fecha de la

presente auditoría, no se dé cuenta de que esto genera una incertidumbre financiera frente a los pagos realizados a este operador, ante la falta de confrontación económica de lo recaudado por la prestación de este servicio; cuando la entidad cuenta con las herramientas de seguimiento que puede utilizar como lo son las liquidaciones previas de este operador, que brindan mayor detalle para complementar esta información del recaudo en el cable aéreo, en el marco de las sumatorias de las remuneraciones realizadas a este operador frente a las validaciones del Sistema y de los costos asociados a la operación mensual y anual del sistema TransmiCable de Ciudad Bolívar para la vigencia 2024.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; demás normas concordantes.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., a la carta de observaciones, mediante oficio No. TMSA. 2025EE14988 del 22/05/2025 y radicado en la Contraloría de Bogotá con el

No.1-2025-13246 del 23/05/2025 se aceptan parcialmente los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

Transmilenio S.A., en su argumentación, manifiesta que realiza un control y seguimiento constante a los ingresos del sistema, los cuales se almacenan en el Sistema de Recaudo, ya sea de forma detallada o resumida. En el caso específico de las transacciones del Cable, estas se agrupan en su totalidad bajo el atributo línea, identificado como “Zona T Ciudad Bolívar”, e incluyen información como: fecha de uso, emisor, operador, línea, estación, acceso de estación, dispositivo, tipo de tarjeta, nombre de perfil, número de tarjeta, total de transbordos, saldo previo a la transacción, valor, y saldo posterior a la transacción. Esta información es visible en el sistema de información de Recaudo.

Adicionalmente, sostiene que dicha información puede ser verificada mediante los archivos planos denominados “Validations At Station”, los cuales fueron compartidos por Recaudo Bogotá S.A.S. con el Órgano de Control en el marco del punto 1 de su respuesta. Dicho reporte detallado, según afirma, presenta integridad, consistencia y confiabilidad de los datos, los cuales corresponden con el tablero de control reportado semanalmente por Recaudo Bogotá S.A.S. al Ente Gestor. Este tablero constituye, a su vez, la fuente base para la remuneración de los agentes del sistema.

En este contexto, anexó las transacciones de validaciones, tanto en detalle cómo, en resumen, registradas en la Línea Cable durante el año 2024, las cuales alcanzaron un total de $7.918.313 transacciones de validación, por un valor de $11.685.020.350, discriminadas de la siguiente manera:

Imagen No. 2 Tabla de las transacciones de validaciones por Estación

Estación	Ingresos por tipo de Tarifa Año 2024 Línea Cable				
	Transbordo		Plena_Beneficio	Plena_Sin_Beneficio	Total general
	$ 0	$ 200	$ 2.500	$ 2.950	
Cable Portal Tunal	$ 0	$ 0	$ 79.870.000	$ 785.083.500	$ 864.953.500
Juan Pablo II	$ 0	$ 2.571.200	$ 323.900.000	$ 2.344.064.100	$ 2.670.535.300
Manitas	$ 0	$ 2.542.800	$ 267.020.000	$ 2.016.746.850	$ 2.286.309.650
Mirador del Paraiso	$ 0	$ 2.277.200	$ 651.492.500	$ 5.209.452.200	$ 5.863.221.900
Total general	**$ 0**	**$ 7.391.200**	**$ 1.322.282.500**	**$ 10.355.346.650**	**$ 11.685.020.350**

Fuente. Seguimiento Transmilenio con base en la información del Sistema de Recaudo.

Imagen No. 3 Tabla de las transacciones de validaciones por Mes

Mes	Ingresos por tipo de Tarifa Año 2024 Línea Cable				
	Transbordo		Plena_Beneficio	Plena_Sin_Beneficio	Total general
	$ 0	$ 200	$ 2.500	$ 2.950	
1	$ 0	$ 5.206.400	$ 97.035.000	$ 794.423.200	$ 896.664.600
2	$ 0	$ 2.184.800	$ 107.595.000	$ 871.645.350	$ 981.425.150
3	$ 0		$ 107.792.500	$ 857.966.200	$ 965.758.700
4	$ 0		$ 109.265.000	$ 888.127.000	$ 997.392.000
5	$ 0		$ 109.610.000	$ 881.645.850	$ 991.255.850
6	$ 0		$ 102.905.000	$ 794.476.300	$ 897.381.300
7	$ 0		$ 108.115.000	$ 846.800.450	$ 954.915.450
8	$ 0		$ 114.390.000	$ 897.274.950	$ 1.011.664.950
9	$ 0		$ 112.677.500	$ 833.487.100	$ 946.164.600
10	$ 0		$ 116.990.000	$ 908.720.950	$ 1.025.710.950
11	$ 0		$ 116.732.500	$ 871.674.850	$ 988.407.350
12	$ 0		$ 119.175.000	$ 909.104.450	$ 1.028.279.450
Total general	**$ 0**	**$ 7.391.200**	**$ 1.322.282.500**	**$ 10.355.346.650**	**$ 11.685.020.350**

Fuente. Seguimiento Transmilenio con base en la información del Sistema de Recaudo

Concluye la entidad, que el esquema de administración del SITP no asigna los recursos de manera diferenciada por operador o concesionario, sino que estos se integran en una cuenta unificada (fondo principal) desde la cual se distribuyen los pagos de acuerdo con las obligaciones contractuales de cada agente del Sistema. *(…)*

Cuando los ingresos tarifarios no son suficientes para cubrir los costos operacionales, el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), financiado con recursos del Distrito Capital, compensa el déficit generado. (…) En este sentido, los pagos al Operador del Cable provienen de la combinación de los ingresos tarifarios recaudados y las transferencias del FET.

La administración sostiene que sí cuentan con la información del valor de los recursos recaudados para los pagos efectuados a la Operadora Distrital de Transporte (ODT); según Transmilenio S.A., se trata de: "*un problema de contextualización asertiva de la respuesta brindada en su momento al Órgano de Control y no una situación operativa real.*"

Este organismo de control, a través de diversos requerimientos como los radicados 2-2025-04205 del 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha) y 2-2025-06570 del 26/03/2025 (TMSA 2025ER16168 de la misma fecha) solicitó en reiteradas ocasiones a la entidad que adjuntara el valor de los recursos recaudados, utilizados para realizar pagos al operador correspondiente, efectuados por el concesionario del SIRCI durante la vigencia 2024.

Sin embargo, en sus respuestas TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025 y TMSA 2025EE09566 del 02/04/2025, la entidad argumentó que, debido al esquema de administración consolidada, no era posible discriminar los recursos recaudados por el concesionario del SIRCI, ni su correspondencia directa con los pagos realizados a un operador específico. En su lugar, anexó las liquidaciones previas donde se relacionan los ingresos por validaciones recibidos de los usuarios del servicio.

A pesar de lo anterior, Transmilenio S.A. sí determinó el promedio mensual de los costos asociados a la operación del sistema TransMiCable, estableciéndolos en la suma de $2.743 millones. Este organismo de control no comprende cómo puede

establecerse dicho promedio sin contar con la información discriminada sobre los ingresos derivados de la prestación del servicio. Esta situación evidencia una falta de control y gestión por parte del sujeto vigilado en lo referente a la supervisión de los recursos públicos.

Este proceder administrativo impidió el seguimiento oportuno a la información económica proveniente de las liquidaciones previas, en contraste con lo consignado en el sistema de recaudo durante el proceso auditor, presentándose **obstrucción al ejercicio del control fiscal e inoponibilidad en el acceso a la información**, conforme lo establecen los artículos 3º literal K Principios de la vigilancia y el control fiscal y 90 del Decreto 403 de 2020.

Por lo tanto, no se trataba de una dificultad de interpretación o contextualización del Órgano de Control, dado que, dichas validaciones debieron ser objeto de verificación y consolidación por parte de la entidad contratante en la ejecución de la presente auditoría, en aras de garantizar una adecuada vigilancia y control de los recursos públicos generados en el marco del contrato 2671-2023 y reportados en el sistema de recaudo.

Resulta improcedente que, ante los requerimientos de cualquier autoridad de control, la entidad contratante no proporcione información oportuna y fidedigna durante una actuación administrativa; pues esta omisión genera incertidumbre financiera y afecta la **moralidad administrativa**, al no existir certeza sobre los pagos efectuados al operador, debido a la ausencia de confrontación entre lo recaudado por la prestación del servicio y lo reflejado en el sistema de recaudo.

Sin embargo, **se aceptan parcialmente** los argumentos esgrimidos por el sujeto de control, porque con la contestación a la Carta de Observaciones y solo hasta ese momento de la presente auditoría, la entidad reporta el valor total de los ingresos

solicitados por este concepto; pero no se puede desconocer que esta información fue entregada de manera inoportuna a esta Contraloría, dificultando que las acciones de vigilancia y control fiscal, se hubiesen llevado a cabo en el momento, circunstancias debidas y pertinentes para cumplir con el cometido del Órgano de Control.

En consecuencia y debido a que la Contraloría de Bogotá, recibe la información, terminada la ejecución de la presente auditoría, se reserva el derecho de incluir el presente contrato en próximas auditorías, para la verificación de la información proporcionada por el sujeto de control.

Por lo anterior, y tras el análisis de los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, se concluye que estos si bien no desvirtúan lo señalado por este organismo de control en la carta de observaciones, se aceptan parcialmente las argumentaciones referidas a la entrega de la información solicitada, con las salvedades descritas en el presente análisis.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo, **se retira la presunta incidencia disciplinaria**. Además, la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, con el fin de garantizar la eliminación de la causa que originó lo evidenciado.

3.2.4.2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque se utilizó el modificatorio No. 1 de 2023, para subsanar los errores en la estructuración inicial del proceso selección TMSA-CD-2502-2023 - anexo No. 3 y el apéndice No. 2, vulnerando los principios propios de la contratación estatal.

En el marco del Proceso de Selección TMSA-CD-2502-2023, se le solicitó al sujeto de control mediante los radicados Nos. 2-2025-04205 de 28/02/2025 (TMSA 2025ER10849 de la misma fecha) 2-2025-06570 de 26/03/2025(TMSA2025ER16168

de 26/03/2025) - 2-2025-09102 de 23/04/2025(TMSA2025ER21738 de 23/04/2025, toda la información relacionada con los modificatorios del contrato interadministrativo de operación 2671-2023.

Para tal efecto, la entidad da contestación mediante los oficios TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025, TMSA2025EE09566 de 02/04/2025 y TMSA2025EE11972 de 25/04/2025, donde se evidenció por parte de este Organismo de Control que, mediante el modificatorio No.1 suscrito el 20 de diciembre de 2023, se cambia el Anexo No. 3 del contrato y el Apéndice Técnico No. 2., del proceso de selección TMSA-CD-2502-2023, los cuales formaban parte de la estructuración precontractual y eran de obligatorio cumplimiento por parte del adjudicatario, para el presente caso la Operadora Distrital de Transporte.

Ahora bien, frente a la justificación del modificatorio, manifestó la entidad, que correspondía a: 1. Un error en el apéndice técnico No. 2, en la formulación del factor de ajuste por disponibilidad de cabinas en aparcamiento, el cual es empleado para el cálculo de los indicadores que componen la evaluación de niveles de servicio y 2. La presencia de una regla que tenía como efecto limitar la contratación de mujeres, al establecer limitaciones sobre los horarios en que podrían prestar servicios a la ODT.

En consecuencia, frente al primer error, el sujeto de control a través de la Dirección Técnica de BRT sostuvo que en el proceso de verificación de las actividades necesarias para el inicio de operación del contrato de operación 2671 de 2023, suscrito con la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., entre estas el cálculo de los indicadores del Apéndice Técnico 2 indicadores para disponibilidad, calidad y nivel de servicio en su numeral 4.4.3. factor de ajuste por disponibilidad de cabinas en parking $\boldsymbol{FACEMDCj}$ PARA EL MES J, cuya utilización daría lugar a la aplicación del DDj Factor de descuento integral en el mes j, después del sexto mes de la etapa de operación y

mantenimiento del citado contrato, para determinar el valor de $FACEMDCj$ se haría conforme a la Tabla 13 que se describe a continuación:

Cuadro No. 29. Cálculo del Apéndice Técnico 2 numeral 4.4.3. FACTOR DE AJUSTE POR DISPONIBILIDAD DE CABINAS EN PARKING $\boldsymbol{FACEMDCj}$ PARA EL MES J – Tabla 13

Si $FCEMDCj$ **>** 86040	$FACEMDCj$: 0,92
Si 86040 < $FCEMDCj$ < 86059,9	$FACEMDCj$: 0,94
Si 86060 < $FCEMDCj$ < 86079,9	$FACEMDCj$: 0,96
Si $FCEMDCj$ **<** 86080	$FACEMDCj$: 1

Fuente: Transmilenio S.A. Modificatorio No. 1 Contrato Interadministrativo de Operación 2671-2023- Radicados TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025, TMSA2025EE09566 de 02/04/2025, TMSA2025EE11972 de 25/04/2025
Elaboro: Transmilenio S.A. – Dirección Técnica de BRT

El ajuste requerido es el correspondiente al signo > de la primera celda (Si FCEMDCj > 86040) y el signo < de la cuarta celda (Si FCEMDCj < 86080), los cuales quedarían de la siguiente manera:

Cuadro No. 30. Ajuste al Apéndice Técnico 2 numeral 4.4.3. FACTOR DE AJUSTE POR DISPONIBILIDAD DE CABINAS EN PARKING $\boldsymbol{FACEMDCj}$ PARA EL MES J - Tabla 13

Si $FCEMDCj$ < 86040	$FACEMDCj$: 0,92
Si 86040 < $FCEMDCj$ < 86059,9	$FACEMDCj$: 0,94
Si 86060 < $FCEMDCj$ < 86079,9	$FACEMDCj$: 0,96
Si $FCEMDCj$ > 86080	$FACEMDCj$: 1

Fuente: Transmilenio S.A. Modificatorio No. 1 Contrato Interadministrativo de Operación 2671-2023- Radicados TMSA 2025EE06829 del 07/03/2025, TMSA2025EE09566 de 02/04/2025, TMSA2025EE11972 de 25/04/2025
Elaboro: Transmilenio S.A. – Dirección Técnica de BRT

La razón técnica de dicho ajuste corresponde según la entidad, a que: *“los signos tal como estaban en el apéndice actual, llevarían a que el indicador, independiente del valor que resultara en su medición, sería inconsistente y se perdería su funcionalidad, la*

cual busca que el operador tenga siempre disponibles las 163 cabinas del sistema para operar, generando incentivos inversos a los que buscan garantizar la disponibilidad y confiabilidad del componente electromecánico."

De otro lado, frente al segundo error en la estructuración del proceso de selección TMSA-CD-2502-2023, manifestó el sujeto de control, que en el equipo de trabajo existía una limitación al derecho a la igualdad y la garantía de no discriminación, conforme a lo citado en el Decreto 1279 de 2021, que modifica el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018, al coartar la posibilidad de contratación de personal de vigilancia femenino, bajo los mismos parámetros y condiciones laborales que el personal masculino; situación que cobraba mayor relevancia en el contrato bajo observación, al tratarse de una empresa contratista como lo es la Operadora Distrital de Transporte La Rolita, la cual se caracteriza por trabajar y velar por la equidad de género e inclusión social en la ciudad de Bogotá D.C.

En consecuencia, frente a este segundo error se plantean los cambios en el anexo 3 **"MANUAL DE PERFILES, FUNCIONES DEL PERSONAL Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA TRANSMICABLE", NUMERAL 2.4. PERSONAL MÍNIMO DE VIGILANCIA, 2.4.3. SERVICIO 24 HORAS CON ARMAS,** para el personal femenino, pues este solamente podría laborar en los turnos de doce (12) horas diurnas en puestos específicos como ciclo parqueaderos y estaciones donde se preste el servicio bajo esta modalidad. Modificándolo a que el personal femenino, podría laborar según lo estableciera el plan de seguridad del sistema TransMicable.

En contestación TMSA2025EE11972 de 25/04/2025, dada a la solicitud de la Contraloría 2-2025-09102 de 23/04/2025(TMSA2025ER21738 de 23/04/2025, en el numeral 2.1. la explicación de los cambios realizados en dicho apéndice técnico y el análisis realizado por la Dirección Técnica de BRT, que contiene las mismas argumentaciones de las modificaciones de los signos < y >, Cambiar el signo " > " por "

< “ en la primera fila de la tabla y cambiar el signo “ < ” por “ > “ en la cuarta fila de la tabla 13, cuyo factor se determina en función de la sumatoria de las horas de disponibilidad de las cabinas del sistema para cada mes (FCEMDC). Al valor de FCEMDC de cada mes se le asigna un valor de $\boldsymbol{FACEMDC}$, para realizar dicha asignación se usa la tabla No 13 del Apéndice Técnico No 2.

De otro lado, en el numeral 2.2. Frente a los incentivos inversos y la aplicación de la formulación errónea desde y hasta cuando fue utilizada para el cálculo de los indicadores que componen la evaluación de los niveles de servicio, la entidad manifiesta que: “*El contrato 2671 de 2023 contempló una etapa preoperativa y una etapa operativa, la etapa preoperativa duró 3 meses finalizando el 28 de diciembre de 2023, por lo tanto, la etapa operativa inició el 29 de diciembre de 2023. El error en la tabla de parámetros para el cálculo del indicador de disponibilidad de cabinas fue detectado durante la etapa preoperativa, el otrosí 1 que incluyó su corrección fue firmado el 20 de diciembre de 2023, la etapa preoperativa no implicaba cálculos de retribución, y tampoco consideraba remuneración al operador.*

Por lo anterior, nunca se utilizó la tabla errada, ya que la medición de los indicadores aplica para la etapa operativa, la cual inició en fecha posterior a la firma del otrosí y por lo mismo no hubo incentivos inversos. Así mismo, el contrato contempla que durante los primeros 6 meses de operación se calculan los indicadores, pero no se aplicara la deducción a la remuneración, si el cálculo de los indicadores así lo sugiriera.”

Por último, en los numeral 2.3. y 2.4. se le solicitó que explicara los cambios en la remuneración y ejecución del contrato; manifestar si se aplicaron descuentos y/o incentivos con la nueva formulación y adjuntara los pagos realizados al operador para la vigencia 2024, expedidos bajo esta situación administrativa; para lo cual la entidad sostuvo que:

"ajustada la tabla del indicador de disponibilidad de cabinas no hubo cambios en la remuneración y ejecución del contrato, simplemente se inició el cálculo del indicador mencionado con los parámetros correctos a partir del primer pago que correspondió a los días 29, 30 y 31 de diciembre de 2023. No se aplicaron descuentos ni incentivos con esta modificación, los descuentos que se han aplicado a la fecha por efectos del cálculo del indicador de disponibilidad de cabinas se han presentado en diciembre de 2024 y enero de 2025 por la indisponibilidad de una cabina, la cual si presentaba una condición de inoperatividad que va asociada a la naturaleza del indicador (que cumplan con condiciones de seguridad y confort), siendo la anomalía de la cabina una condición fuera de lo establecido en los manuales y condiciones normativas como una condición de operativa".

Frente a los pagos estableció que la tabla con los parámetros errados nunca se aplicó para el cálculo del indicador de disponibilidad de cabinas, dado que el error se detectó y se corrigió mediante el otrosí 1 antes de que iniciaran los pagos con las deducciones por indicadores; por lo tanto, todos los pagos se han realizado con base en el cálculo del indicador de disponibilidad de cabinas correcto.

En consecuencia, es necesario precisar que el principio de planeación implica el deber de las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación a identificar en la etapa de formación del proceso, la necesidad a contratar y la forma de satisfacerla, la cual, debe ser estudiada, evaluada y presupuestada antes de contratar. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 numerales 7, 12 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30.

Así las cosas, el modificatorio No. 1 de 2023, fue utilizado para subsanar fallas detectadas en la estructuración inicial del proceso, incluyendo aspectos claves como las fórmulas de remuneración relacionadas con el factor de ajuste por disponibilidad de cabinas en parking y requisitos del personal; estas correcciones debieron haberse

abordado en la fase de planeación, lo que evidencia debilidades en la preparación del proceso contractual y la presunta desatención de la Administración a los estrictos deberes de la fase preparatoria y de planeación del contrato, pues la presunta falta de completitud de los documentos estructurales del proceso de selección llevaron a una nueva estructuración y análisis posterior en la ejecución del mismo.

Por consiguiente, el sujeto de control no contempló adecuadamente los aspectos precontractuales para la ejecución del contrato, fórmulas para la disponibilidad de las cabinas, que posteriormente generaron la necesidad de incluir ajustes matemáticos de mayor y menor en sus componentes; situación que generaría presuntos incentivos inversos que buscan garantizar la disponibilidad y confiabilidad del componente electromecánico (163 cabinas) para la prestación del servicio.

De igual manera, se evidenció la inclusión de restricciones al principio de igualdad en la contratación estatal desde la estructuración del proceso, vulnerando la planeación debida y las condiciones básicas de los componentes técnicos de la selección objetiva.

Por lo tanto, en el marco de los ajustes no planeados, ni supervisados por el sujeto de control de forma oportuna y eficiente; en el marco del ejercicio de las facultades de control y vigilancia en la ejecución de los contratos, otorgadas a las entidades estatales por el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

El efecto consistió en la utilización inadecuada del modificatorio referido, para subsanar cambios sustanciales a la formulación y errores en las condiciones técnicas del personal a contratar para el servicio de vigilancia que contemplaba alteraciones al principio de igualdad en la prestación del servicio, incumpliendo los principios de

legalidad, planeación, transparencia, responsabilidad, en la estructuración previa del proceso de selección mencionado.

Situación que refleja falencias importantes en el proceso de selección, supervisión y ejecución contractual dentro del sistema TransMilenio, lo cual amerita la adopción de medidas inmediatas y estructurales para garantizar la transparencia, eficiencia y legalidad en la gestión pública.

La presunta normativa vulnerada está relacionada con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (Principio de planeación contractual), principios de legalidad, planeación, transparencia, responsabilidad, en el marco del Estatuto General de la Contratación Pública, los principios de eficacia y economía, en concordancia con los numerales 11 y 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 Articulo 209 y demás normas concordantes y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019. (Deberes del servidor público).

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., a la carta de observaciones, mediante oficio No. TMSA. 2025EE14988 del 22/05/2025 y radicado en la Contraloría de Bogotá con el No.1-2025-13246 del 23/05/2025 **no se aceptan** los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

En el componente BRT, manifiesta la entidad, la ausencia de daño patrimonial puesto que en el Otrosí No. 1 al Contrato No. 2671 de 2023, se corrigió un signo aritmético en la Tabla 13 del Apéndice Técnico No. 2, relacionada con el cálculo del indicador FACEMDC (Factor de Ajuste por Disponibilidad de Cabinas), cuyo error fue identificado y subsanado antes del inicio de la etapa operativa del contrato, explicando que el indicador nunca fue aplicado con el error original, ni sirvió de base para la liquidación o reconocimiento económico alguno a favor del contratista, sin afectación a los principios de eficiencia y/o responsabilidad fiscal, toda vez que el cálculo de los indicadores y la remuneración al contratista se efectuaron exclusivamente con base en los parámetros técnicos correctos desde el inicio de la etapa de operación.

De otro lado, considera que se trata de un error formal en el marco del derecho administrativo, que la modificación introducida a la fórmula matemática contenida en el Apéndice Técnico No. 2 se tipifica como un error en la digitación o aritmético, conforme al artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, con la finalidad de evitar efectos adversos en la evaluación del servicio que pudieran derivar en una distorsión de los incentivos al operador.

En cuanto al principio de planeación como deber funcional continuo, manifiesta la entidad, que lejos de representar una omisión a este principio, la actuación de Transmilenio S.A. refleja el cumplimiento de su deber funcional, al identificar oportunamente un error formal y reconducir el contenido contractual para ajustarlo a los fines del servicio y del interés general. En consecuencia, el reproche jurídico sería atribuible únicamente a una eventual omisión de corrección, que no fue este el caso.

Dentro del componente de seguridad, se indicó que la Contraloría en la página 65 de la Carta increpa el reproche y que el 07/04/2025 se entregó respuesta a la solicitud de información sobre la modificación en el componente de vigilancia que contempló el Otrosí No. 1 del contrato 2671 de 2023, que en las consideraciones 6 y 7

del modificatorio contienen las justificaciones contractuales, también la aceptación del operador mediante radicado No. ODT-2023-EE-1283, a partir de reuniones técnicas entre Transmilenio S.A., en cabeza de la Dirección Técnica de Seguridad, y La Rolita que permitieron confirmar como oportuna y necesaria su modificación.

Lo anterior, entendiendo por el sujeto de control que la modificación no buscaba cambiar las condiciones técnicas del personal para el servicio de vigilancia, ya que no afectaron los requerimientos mínimos de personal de vigilancia para el contratista, ni representó una afectación a una condición sustancial que alterara el objeto contractual o los elementos fundamentales para su ejecución -dada la naturaleza del mismo- sino que respondió a una reconsideración **por solicitud del contratista** de una premisa que, al momento de la estructuración del contrato, buscaba velar por la seguridad del personal femenino vinculado al contrato de vigilancia, teniendo en cuenta que las estaciones objeto del contrato se encuentran desplegadas por una localidad históricamente complicada en temas de seguridad máxime que son servicios armados.

Finalmente, señala que la necesidad de ajustar la señalada disposición se realizó **previo a la etapa de operación**, con la intención de responder al interés compartido por TRANSMILENIO S.A. y La Rolita de promover y propender durante la ejecución del contrato por el aumento de la contratación del género femenino, y se adjunta Memorando 2023-81100-CI-146989 del 13 de diciembre de 2023 con la respuesta oficial de la Dirección Técnica de Seguridad a la solicitud realizada por La Rolita.

Después del análisis, el organismo de control ratifica que los cambios introducidos en el modificatorio no son simples errores formales y además sostiene que hubo **falta de cuidado**, lo que afectó la digitación de los símbolos matemáticos entre signo > de la primera celda (Si FCEMDCj > 86040) y el signo < de la cuarta celda (Si FCEMDCj < 86080) en la formulación referida en la carta; se trata de un verdadero cambio sustancial en el cálculo del Apéndice Técnico 2 numeral 4.4.3. FACTOR DE

AJUSTE POR DISPONIBILIDAD DE CABINAS EN PARKING $\boldsymbol{FACEMDCj}$ PARA EL MES J , el cual formaba parte integral del Proceso de selección TMSA-CD-2502-2023 y de los documentos precontractuales estructurantes del contenido técnico para la prestación del servicio; que según la misma administración, dicho ajuste obedecía a razones esenciales como lo son que: *"los signos tal como estaban en el apéndice actual, llevarían a que el indicador, independiente del valor que resultara en su medición, sería inconsistente y se perdería su funcionalidad, la cual busca que el operador tenga siempre disponibles las 163 cabinas del sistema para operar, generando incentivos inversos a los que buscan garantizar la disponibilidad y confiabilidad del componente electromecánico*."(Subrayado fuera de texto).

Sumado a lo anterior, en cuanto a la modificación del anexo 3 "MANUAL DE PERFILES, FUNCIONES DEL PERSONAL Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA TRANSMICABLE", NUMERAL 2.4. PERSONAL MÍNIMO DE VIGILANCIA, 2.4.3. SERVICIO 24 HORAS CON ARMAS, este manual se estructuró como un instrumento para establecer la forma como operaria el personal de vigilancia para la prestación del servicio de transporte en el Transmicable en ciudad Bolívar, informando la manera en que funcionaria la gestión de vigilancia al interior de la operación y mantenimiento del sistema de cable aéreo, regido por los principios de planeación, responsabilidad, eficacia, eficiencia, economía, competencia, igualdad e integridad y transparencia. Como guía en la estructuración del presente proceso de selección.

Así las cosas, el modificatorio No. 1 de 2023, fue utilizado para subsanar fallas detectadas en la estructuración inicial del proceso, incluyendo aspectos claves como las fórmulas de remuneración relacionadas con el factor de ajuste por disponibilidad de cabinas en parking y requisitos del personal; estas correcciones debieron haberse abordado en la fase de planeación, lo que evidencia debilidades en la preparación del proceso contractual y la presunta desatención de la administración a los estrictos

deberes de la fase preparatoria y de planeación del contrato, pues la presunta falta de completitud de los documentos estructurales del proceso de selección llevaron a una nueva estructuración y análisis posterior, independiente de su aplicabilidad o no en las diferentes etapas de su ejecución.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la carta de observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia; la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.3 Contrato De Prestación Servicios Profesionales Y De Apoyo A La Gestión No. 64-2024, Suscrito Con La Firma De Abogados Abello Galvis Abogados S.A.S.- Proceso De Selección TMSA-CD-166-2024.

El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión No. 64-2024 fue suscrito entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. y la firma de abogados Abello Galvis Abogados S.A.S. Su objeto contractual consistió en la prestación de servicios especializados de asesoría jurídica en contratación estatal, enfocados en brindar apoyo, orientación y acompañamiento a la entidad en los procesos asociados a la estructuración de la Fase VI del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), la cual abarca importantes corredores de movilidad en la ciudad como la Avenida Ciudad de Cali, Avenida Boyacá, Calle 68, Corredor Verde y Calle 13.

Este contrato, con una duración de seis meses y un valor total de $141.944.802 (incluido IVA), fue adjudicado mediante contratación directa bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo

2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015. Dicha modalidad habilita a las entidades públicas para contratar personas naturales o jurídicas con idoneidad comprobada, sin necesidad de múltiples ofertas, siempre que se garantice la transparencia y se justifique adecuadamente en los estudios previos.

Como parte de las obligaciones contractuales, el contratista debía proporcionar asesoría jurídica técnica de alto nivel, particularmente en temas de estructuración contractual compleja relacionados con la expansión del SITP. Para ello, se contemplaron pagos mensuales por concepto de honorarios, conforme a las fechas de corte establecidas, desde el 19 de marzo hasta el 18 de septiembre de 2024, momento en el que culminó la ejecución del contrato.

Sin embargo, la Contraloría de Bogotá, D.C. observó una situación administrativa de relevancia disciplinaria asociada a este contrato. Se identificó que la entidad contratante aplicó de manera indebida la Circular Interna No. 032 del 17 de noviembre de 2023, la cual contiene la tabla de honorarios para contratos de prestación de servicios personales. En concreto, se utilizó la escala 16 de dicha tabla dirigida a personas naturales con posgrado y más de 11 años de experiencia como base para fijar los honorarios de una firma jurídica, lo cual contraviene las excepciones previstas por la propia circular.

La circular establece que, en el caso de personas jurídicas, se exige un estudio de mercado específico para justificar el valor del contrato. No obstante, en este proceso no se elaboró dicho estudio, lo cual impidió evaluar si el valor pactado correspondía de forma razonable a los servicios contratados. Esta omisión contraría lo establecido en el manual de contratación de la entidad (Código M–DA-013, versión 03), el cual exige análisis comparativos de costos cuando se contrata con personas jurídicas.

Luego de la revisión de los documentos que se encontraron en la plataforma de Colombia Compra Eficiente – SECOP II, las respuestas a los requerimientos realizados por este órgano de control se presentan los siguientes:

3.2.4.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en el contrato 64-24 no se realizó el estudio de mercado para la aplicación de la Circular No. 032 del 17/11/2023 en el proceso de selección TMSA-CD-166-2024

En primer lugar, es necesario puntualizar, que de conformidad con la Ley 80 de 1993 en su artículo 32 numeral 3º, define lo que se entiende por Contrato de Prestación de Servicios y la Ley 1150 de 2009 establece en su artículo 2º, numeral 4 las modalidades de selección.

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto Reglamentario Nacional 1082 de 2015, dispone:

"(…) Artículo 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." (Subraya fuera de texto)

En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de local el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

"Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de

las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos (…)" (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.9, del Decreto 1082 de 2015, señalan el marco de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

De igual manera, para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 019 de 2012.

Mediante radicado de la Contraloría 2-2025-03967 del 26/02/2025 (TMSA 2025ER10358 de la misma fecha) se solicitó en el numeral 3 la tabla de honorarios que sirvió para determinar el valor mensual a cancelar por concepto de honorarios a la firma seleccionada ABELLO GALVIS ABOGADOS S.A.S. , para lo cual la entidad adjuntó mediante radicado 1-2025-05666 del 5/03/2025 (TMSA2025EE06399 de la misma fecha) , la Circular No. 032 del 17 de noviembre de 2023 "*TABLA DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2024".*

Cuyo documento, Tabla 2. Prestación de Servicios Profesionales, contiene la siguiente información contractual, que se describe a continuación:

Descripción actividad contractual: apoyar, participar, proyectar, organizar, acompañar, ejecutar, asesorar, guiar, interaccionar, absolver consultas, conceptuar, coordinar actividades como apoyo, canalizar políticas de la entidad o de una

dependencia, participar en los desarrollos estratégicos de la entidad, analizar y comunicar.

Cuadro No. 31. Tabla honorarios contratos de prestación de servicios 2024

Cifras en pesos

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA ($)
1	Terminación de materias de educación superior sin título.	3.856.558
2	Título de formación profesional sin experiencia.	4.861.382
3	Título de formación profesional y seis meses de experiencia profesional.	5.159.553
4	Título de formación profesional y un (1) año de experiencia profesional.	5.553.837
5	Título de formación profesional y dos (2) años de experiencia profesional.	6.247.384
6	Título de formación profesional y tres (3) años de experiencia profesional.	6.943.115
7	Título de formación profesional y cuatro (4) años de experiencia profesional.	7.638.847
8	Título de formación profesional y cinco (5) años de experiencia profesional.	8.331.302
9	Título de formación profesional y seis (6) años de experiencia profesional.	9.023.756
10	Título de formación profesional y siete (7) años de experiencia profesional.	9.718.396
11	Título de formación profesional y ocho (8) años de experiencia profesional.	11.128.426
12	Título de formación profesional y nueve (9) años de experiencia profesional.	12.069.902
13	Título de formación profesional y diez (10) años de experiencia profesional.	14.279.423
14	Título de formación profesional + título de posgrado (especialización, maestría o doctorado) y nueve (9) años de experiencia profesional.	15.945.028

ESCALA	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL CONTRATO HASTA ($)
15	Título de formación profesional + título de posgrado (especialización, maestría o doctorado) y diez (10) años de experiencia profesional.	17.803.952
16	Título de formación profesional + título de posgrado (especialización, maestría o doctorado) y once (11) años de experiencia profesional.	19.880.224

Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-166-2024 Contrato de Prestación de Servicios Profesionales – Asesoría Jurídica 064-2024- Radicados Contraloría 2-2025-03967 de 26/02/2024 (TMSA2025ER10358 de 26/02/2025) y contestación TMSA2025EE06399 de 5/03/2025
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

De conformidad con la tabla de honorarios de contratos de prestación de servicios 2024 - Circular Interna No. 032 del 17/11/2023, expedida por el sujeto de control, contiene la regulación, las categorías, honorarios y equivalencias utilizadas para los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión que celebre Transmilenio S.A., con personas naturales **(excepcionalmente pueden servir de base para personas jurídicas)**, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 2.2.1.1.2.1.1. y 2.2.1.2.1.4. del Decreto 1082 de 2015.

La misma presenta unas excepciones consagradas en el numeral 5., que hace relación a las REGLAS REFERENTES A LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTIÓN A LOS CUALES NO SE LES APLICA LA CIRCULAR, numeral 5.1, que dispone:

*"**Quedan excluidas de la aplicación de la presente Circular las siguientes circunstancias, las cuales deberán ser justificadas en los estudios previos en el numeral "ANALISIS QUE SOPORTA EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO**".*

5.1.1. La representación en defensa de TRANSMILENIO, cuando se pacten honorarios por etapas, por horas o similares.

5.1.2. La prestación de servicios para representación judicial y servicios de peritaje cuando el objeto o la naturaleza del contrato o la cuantía de las pretensiones lo amerite.

5.1.3. Los contratos a suscribir con personas jurídicas, excluyendo los numerales 1 y 2, dejando constancia de tal situación en los estudios previos y realizando el estudio de mercado correspondiente.

5.1.4. En los casos en que se requiera asignar honorarios para actividades altamente calificadas o que deban superar el máximo perfil establecido en la Tabla 2, el área solicitante deberá tramitar ante el(la) Gerente General, la constancia de idoneidad, indicando las razones objetivas de compensación y la experiencia que soporta tal situación." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En concordancia con lo establecido en estas excepciones, por tratarse de un contrato de prestación de servicios profesionales de asesoría jurídica con conocimientos especializados en contratación estatal realizados por una persona jurídica ABELLO GALVIS ABOGADOS S.A.S., según el numeral 5.1.3 de esta tabla de honorarios existía la obligatoriedad para el sujeto de control de dejar constancia en los estudios previos del estudio de mercado realizado para establecer los honorarios a cancelar por parte de la entidad contratante.

En este sentido, en los documentos precontractuales, tales como los estudios previos, numeral 5. Análisis que Soporta el Valor Estimado del Contrato (página 3 a 4) del proceso de selección TMSA-CD-166-2024, consagraba:

"*El análisis del sector se requiere a efectos de delimitar la contratación, su alcance, valor y productos a obtener, dándole el justo valor a los productos a recibir guardando el equilibrio respectivo con los honorarios pactados.*

(…) Como quiera que estamos afectando dentro del sector de contratación de prestación de servicios personales, los cuales tienen varias modalidades: Contrato de trabajo, contratación por obra y prestación de servicios personales. Este último es el que nos interesa por cuanto la contratación que nos ocupa hace referencia a la necesidad de la entidad de obtener la prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión en temas específicos para obtener productos de acuerdo al objeto contractual, el cual debe estar relacionado de manera directa o indirecta con la actividad misional de la Entidad.

(…) La contratación de prestación de servicios personales en las Entidades públicas en Colombia se ha utilizado como un mecanismo necesario para cumplir con la misión institucional que la Constitución y la ley les señalan, en esta modalidad de actividades no se está hablando de una laborización, sino de un llamado al particular para que con sus conocimientos y experiencias desarrolle de manera independiente uno o varios productos vinculados a la actividad misional de la entidad que lo contrata. Por lo tanto, para analizar el sector que nos ocupa debemos separar todo lo relacionado con las relaciones laborales y tener en cuenta que se trata de contratos de prestación de servicios personales o de apoyo a la gestión que son propios de la contratación estatal y bajo esta directriz actúan todos los entes públicos que acuden a esta modalidad de actividad administrativa.

(…) La contratación que nos ocupa cumple con los requisitos frente al perfil general requerido, teniendo en cuenta que se pretende desarrollar el objeto previamente referenciado el cual está relacionado directa o indirectamente con la actividad de esta entidad. A nivel del Distrito Capital encontramos que en materia de profesionales o personal de apoyo se contratan bajo contratos de prestación de servicios con honorarios que son determinados por las entidades a través de las respectivas circulares o resoluciones que regulan la materia.

Que en el presente caso el valor de los honorarios fue calculado teniendo en cuenta el servicio a prestar, y las calidades y experiencia de quien se desempeñará como contratista prestando sus servicios, de acuerdo a la resolución circular de perfiles y honorarios expedida para la presente vigencia.

La circular vigente es de obligatoria observación para esta Entidad y se emitió con base en un análisis de mercado y comparativo realizado frente a otras Entidades del Nivel Distrital. Es importante señalar que los honorarios mensuales incluyen todos los impuestos de orden nacional o distrital y los gastos en que incurre el contratista para la legalización y perfeccionamiento del contrato, así como los pagos de salud, pensión y ARL.

De conformidad con lo expuesto, encuentra la TRANSMILENIO S.A. que en el caso que nos ocupa, el análisis de sector nos permite concluir que la contratación propuesta es viable bajo el perfil requerido y con los honorarios y obligaciones a desarrollar." (Subrayado fuera de texto).

Continuando con el análisis en la pregunta 20, se solicita al sujeto de control la presentación de la copia digital del estudio de mercado realizado para determinar el presupuesto del contrato 64-2024. Adjuntar los documentos soporte que sirvieron para determinar su valor; a lo cual la entidad manifestó:

"Para esta contratación no se realizó un estudio de mercado para determinar el valor de los honorarios del contratista, dado que la Circular No. 032 de 2023 "TABLA DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2024" ***establece que los honorarios fijados para contratos de prestación de servicios con personas naturales pueden, de manera excepcional, servir como base para la contratación de personas jurídicas****".*

En este sentido, la Circular dispone lo siguiente:

"*1. Generalidades. En desarrollo de lo expuesto y con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 2.2.1.1.2.1.1. y 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, mediante la presente circular se regulan y establecen las categorías, honorarios y equivalencias para los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión que celebre Transmilenio S.A., con personas naturales* ***(excepcionalmente pueden servir de base para personas jurídicas).***

(…) Conforme a lo anterior, ***cuando los valores pactados con la persona jurídica se encuentran dentro de los rangos establecidos en la tabla de honorarios, no es necesario realizar un estudio de mercado adicional****. Esta equivalencia permite a TRANSMILENIO S.A. garantizar uniformidad y razonabilidad en la asignación de recursos, asegurando que los costos sean adecuados para el tipo de servicio contratado.*

(…) De igual forma, ***en los estudios previos del contrato CTO64-24 quedó establecido que el valor pactado se ajusta a la tabla de honorarios establecida en la Circular. Por ello, realizar un estudio de mercado adicional no solo resultaría innecesario, sino también redundante, ya que la estructura tarifaria definida en la Circular responde a los principios de eficiencia y planeación presupuestal.***

Así las cosas, dado que los honorarios se encuentran dentro de los valores establecidos, se justifica la no realización de un estudio de mercado, asegurando así el cumplimiento de los lineamientos internos sin afectar la transparencia ni la correcta ejecución del contrato." *(Negrilla fuera de texto).*

El valor pactado para la celebración del contrato, se estableció aplicando indebidamente la Circular referida, en la escala 16 de la tabla de honorarios institucional

($19.882.244 mensuales), correspondiente a profesionales con posgrado, doctorado y once (11) años de experiencia, pese a tratarse de una firma jurídica (persona jurídica) y no de un profesional independiente (persona natural), que multiplicado por el número de meses del contrato 6 meses, resulta en un valor total del contrato, en la suma de 141.944.802, sin un análisis económico consecuente con la naturaleza del contratista desconociendo la excepción de la Circular No. 032 del 17 de noviembre de 2023 "TABLA DE HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2024", que exigía la realización de un estudio de mercado y cuya situación debía constar en los estudios previos del proceso de selección TMSA-CD-166-2024.

Aunado a lo anterior, en el Manual de Contratación expedido por la entidad (Código M–DA-013 Versión 03 Fecha diciembre de 2018) numeral 2.2.1. etapa precontractual, establece frente a los procesos de selección, una de las etapas importantes en la estructuración, que se describe a continuación: "*La etapa precontractual, inicia con estructuración del anexo técnico (que describa plena y detalladamente la necesidad), la elaboración de estudios del sector y* ***del mercado****, continúa con la elaboración del estudio previo, la solicitud de contratación y termina con la adjudicación del proceso de contratación.* ***Esta etapa se constituye como base fundamental del proceso de contratación, ya que es allí en donde se establece el insumo para dar inicio a un proceso de contratación****". (Negrilla propia)*

De igual forma, el numeral 2.2.1.2. Estudios del Sector y Estudios del Mercado, del Manual, expresa:

"*La Dependencia que requiere la contratación, luego de conocer su necesidad y de identificar los bienes, obras o servicios que la satisfacen, será el responsable de definir el sector o mercado al cual pertenecen tales bienes, obras o servicios y realizará los Estudios del sector y del Mercado correspondientes*.

Además, se debe consultar el marco normativo y técnico que regula el bien, obra o servicios, y si el mismo requiere la obtención de autorizaciones, permisos, licencias, etc.

Igualmente se deberá realizar 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 y si este contrato contribuye al logro de las metas (indicadores y actividades) establecidas en el Proyecto de Inversión, justificar la manera en cómo lo hace. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los documentos del proceso.

El Estudio de Mercado que se adjunte con la solicitud de contratación, deberá incluir los soportes de las invitaciones a cotizar que la dependencia solicitante haya remitido para efectos de establecer el presupuesto oficial del proceso de selección.

Las invitaciones a cotizar deberán contener los requerimientos técnicos mínimos del objeto a contratar, los cuales deberán establecerse en igualdad de condiciones para todos los posibles cotizantes de manera clara y puntual.

Las invitaciones a cotizar podrán ser remitidas vía FAX, CORREO ELECTRÓNICO, o RADICADAS DIRECTAMENTE en el Establecimiento de Comercio del proveedor del bien, servicio u obra, para el efecto, el usuario deberá dejar CONSTANCIA del envío y recibo por parte de la persona natural o jurídica a la cual se haya hecho extensiva dicha invitación. Adicional a los parámetros antes establecidos, el Estudio de Mercado, podrá llevarse a cabo también con información correspondiente a valores históricos, estudios de mercado realizados para otros procesos, ofertas de anteriores procesos, entre otros.

Para la elaboración de los documentos descritos, las dependencias usuarias además de lo establecido en la normatividad vigente en materia contractual deberán tener en cuenta los lineamientos dados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, los cuales se encuentran publicados en el Sistema para la Contratación Pública – SECOP II (www.colombiacompra.gov.co)

Las solicitudes de contratación deben estar acompañados de los soportes a que haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015." (Subrayado fuera de texto).

En cuanto al numeral 4.1.1. ***"En los documentos y estudios previos"*** del manual de contratación referido, último párrafo establece: "***Los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión con personas jurídicas, deberán incluir un análisis comparativo de costos o precios que permitan establecer la razonabilidad del valor del servicio y/o del contrato***". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En consecuencia, este Organismo de Control evidenció la aplicación incorrecta de la Tabla de Honorarios, pues la administración realizó un simple cálculo multiplicativo del valor mensual de los honorarios de una persona natural (Escala 16 Tabla de Honorarios) por el termino de ejecución del contrato (seis meses), para determinar el valor del contrato de una persona jurídica, careciendo del indispensable estudio de mercado que exige la reglamentación para la contratación de personas jurídicas, lo que impide demostrar la razonabilidad del precio y configura un riesgo sustantivo en la determinación del valor contractual; desconociendo las excepciones de dicho acto administrativo y las condiciones contractuales que se describen en su manual de contratación explicadas en acápites anteriores.

Así las cosas, observa este equipo auditor, que si bien para la remuneración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, se tiene libertad para pactar la contraprestación entre el sujeto de control y el contratista, esta no es absoluta, se requiere el acatamiento de las reglas si se trata de una persona jurídica o de una persona natural, obediencia a los parámetros de remuneración proporcionales y consecuentes con las actividades a desarrollar en cumplimiento del objeto contractual, dependiendo de las condiciones de idoneidad y experiencia del contratista que resulta adjudicatario dentro del proceso de selección.

También obedecen a elementos cualitativos relacionados con la necesidad de la entidad, las condiciones particulares de cada contrato estatal y ya en este marco se establecen los honorarios, pues el estudio de mercado es la fuente que determina el valor estimado de la contratación, conforme a criterios, procedimientos y a una metodología objetiva que se debe colegir del estudio de posibilidades que ofrece el mercado.

Así las cosas, se vulnera presuntamente los principios de transparencia, economía y responsabilidad que dirigen la contratación estatal, así como los de moralidad, eficacia e imparcialidad propios de la Administración Pública, según lo preceptuado en los artículos 125 y 209 de la Constitución Nacional, artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículos 3, 23, 24 y 26 de la Ley 80 de 1993; también el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículos Nos. 83 y 86 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulneren los deberes funcionales, consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019; artículos 2.2.1.1.2.1.1. y

2.2.1.2.1.4.9. Del Decreto 1082 de 2015, así como la presunta transgresión a lo preceptuado en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 64-2024, en cuanto a la determinación de su valor en el marco de la Circular Interna No. 032 del 17/11/2023, expedida por Transmilenio S.A.; y en el Manual de Contratación (Código M–AD-013 Versión 3 Fecha diciembre de 2018) numerales 2.2.1., 2.2.1.2. Estudios del Sector y Estudios del Mercado, 4.1.1del Manual referido.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa TransMilenio S.A. **no desvirtúan** las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, pese a aplicar la Circular No. 032 de 2023, para fijar los honorarios del contrato de prestación de servicios No. 064-2024, no se cumplió con la obligación reglamentaria de justificar dicha aplicación de forma excepcional ni de realizar un estudio de mercado independiente, conforme a lo exigido por el numeral 5.1.3 de la misma circular y por el Manual de Contratación de la entidad.

La Contraloría detecta que en el proceso de contratación del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 064-2024, adjudicado a la firma ABELLO GALVIS ABOGADOS S.A.S., no se realizó un estudio de mercado específico, a pesar de tratarse de una persona jurídica, y que la Circular Interna No. 032 de 2023 establece claramente que en tales casos se debe justificar la excepción y realizar dicho estudio conforme al numeral 5.1.3 de la misma circular.

La administración responde la carta de observaciones y en especial con los siguientes argumentos para esta situación:

- La Circular 032 permite aplicar la tabla de honorarios excepcionalmente a personas jurídicas (numeral 1).

- El numeral 5.1.3 no excluye todos los contratos con personas jurídicas, sino solo aquellos que no se relacionan con los casos especiales de representación y peritaje.

- En el caso del contrato 064-2024 se justificó la aplicación de la tabla al tratarse de un servicio especializado de asesoría jurídica, y el valor acordado corresponde a la escala 16 de la tabla.

- Por tanto, no era necesario realizar un estudio de mercado adicional.

La Contraloría después de estudiar la respuesta dada por Transmilenio S.A. enumera las inconsistencias técnicas que se mantienen:

- El numeral 5.1.3 de la circular establece una obligación clara y expresa: los contratos con personas jurídicas requieren estudio de mercado, salvo que se trate de los casos de excepción (5.1.1 y 5.1.2), y ello debe dejarse expresamente consignado en los estudios previos, lo cual no ocurrió.

- La interpretación realizada por Transmilenio desconoce la jerarquía normativa y la estructura lógica de la circular. Si bien el numeral 1 permite una aplicación excepcional, el numeral 5.1.3 lo condiciona expresamente a una justificación en los estudios previos y a la realización de un estudio de mercado.

- El uso directo de la tabla sin análisis económico específico impide comprobar la razonabilidad del valor contratado, lo cual contraviene el

artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y las obligaciones internas descritas en el manual de contratación de la entidad.

- La Circular 032 no puede considerarse, por sí sola, un estudio de mercado válido ni supletorio, ya que no está diseñada para establecer precios contractuales para personas jurídicas, salvo con justificación expresa.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado y se refuercen los procedimientos de estructuración contractual en la fijación de honorarios a contratistas jurídicos.

3.2.4.4 Contratos de Prestación de Servicios 564-2024 y 571-2024.

Objeto del contrato: Contratar una(s) persona(s) natural(s) y/o jurídica(s) que apoye(n) la gestión de TRANSMILENIO S.A., para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del sistema Transmilenio en: Portal de las Américas con su zona de influencia, Portal del Sur con su zona de influencia, Portal del Tunal con su zona de influencia, Portal de Usme con su zona de influencia, Portal 20 de julio con su zona de influencia, Portal el Dorado con su zona de influencia, Portal del Norte con su zona de influencia.

ZONA 3 Control Sur con su zona de influencia: Portal 20 de Julio, Tunal, Usme.

ALCANCE DEL OBJETO: condiciones y obligaciones técnicas del anexo técnico, estudio previo y documentos que hacen parte integral del presente proceso, en cada

una de las zonas de influencia: Portal de las Américas, Portal del Sur, Portal del Tunal, Portal de Usme, Portal 20 de julio, Portal el Dorado, Portal del Norte, Portal de Suba, y Portal de la 80, bajo las actividades operativas, logísticas y técnicas.

A realizar el estudio en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, se hace la aclaración que se aplica para los dos contratos tanto para el contrato No. 564 de 2024 y el contrato No. 571 de 2024, ya que sus obligaciones contractuales son iguales, como lo es el objeto contractual. Por este motivo se realiza el análisis y la verificación tanto de la respuesta sobre la información solicitada como en la visita administrativa.

3.2.4.4.1 Hallazgo administrativo por el deficiente control al ingreso y salida del personal que presta sus labores en los portales- 20 de julio, Portal Avenida el Dorado, Portal Américas, Portal Usme, Portal Tunal, Portal del Sur, en la ejecución de los contratos 564 y 571 de 2024.

En los contratos 564 y 571 de 2024, se estableció que los turnos de trabajo que no sean cubiertos se descontarán de la factura mensual. Adicionalmente, se verificará el porcentaje de cumplimiento mínimo aceptable de turnos programados al día por perfil, promediando los porcentajes diarios obtenidos para la medición de cada mes. En caso de que se advierta incumplimiento reiterado en la disposición de turnos de trabajo dentro del mes en ejecución, TMSA iniciará los procedimientos sancionatorios a que haya lugar, conforme lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474/2011.

Es por lo anterior, que en la revisión de los contratos citados y cuyo objeto *es "Contratar una(s) persona(s) natural(s) y/o jurídica(s) que apoye(n) la gestión de TRANSMILENIO S.A., para desarrollar actividades operativas, logísticas y técnicas del Sistema Transmilenio en: Portal de las Américas con su zona de influencia, Portal del Sur con su zona de influencia, Portal del Tunal con su zona de influencia, Portal de*

Usme con su zona de influencia, Portal 20 de julio con su zona de influencia, Portal el Dorado con su zona de influencia, Portal del Norte con su zona de influencia.", se realizó visita administrativa el día 12 de abril de 2025, en donde se constató el cumplimiento o no de las obligaciones pactadas en cada uno de los contratos. Para esta verificación se visitaron los portales 20 de julio, Portal Avenida el Dorado, donde el personal en cada portal consta de un (1) líder y cinco (5) supervisores, al realizar el recorrido se verifica la ubicación del líder y de los supervisores, así como el cumpliendo en la entrega de dotación, lo cual están cumpliendo de acuerdo con el contrato; así mismo, se comprueban las actividades que realizan en cada turno de trabajo según el rol desempeñado y se toma muestra fotográfica.

Además, se preguntó sobre el control del personal en cuanto al ingreso y salida de este, y la respuesta por parte del supervisor es que, se maneja de manera manual a través de un registro de asistencia, que resulta deficiente para llevar este control del personal contratado para cada turno.

Dicho registro de personal se está realizando de manera manual a través de un Excel y es posterior al ingreso del personal, sin que se utilice una herramienta tecnológica que permita georreferenciar la ubicación y hora de ingreso y salida de este personal, dado que TMSA cuenta con aplicativos con tecnología de punta para realizar esta actividad.

Para poder dar cumplimiento a esta obligación contractual no se tiene la certeza que se esté controlando el cumplimento de los horarios laborales en tiempo real ya que cuentan solo con una bitácora y un formato Excel.

Pese a lo contemplado en la obligación contractual 9.1.2, que establece los descuentos por incumplimiento, al no tener un control efectivo, en los horarios de ingreso y de salida del personal con una herramienta tecnológica confiable, no existe

certeza en tiempo real si se cumplió o no el horario laboral, por lo que esta obligación queda sin ningún soporte suficiente.

Por lo anterior, presuntamente se transgreden los artículos 2 y 6 de la Ley 87 de 1993.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, indican que llevan el control con las herramientas como Circuito Cerrado de TV y una hoja en Excel; sin embargo, en la respuesta a la Carta de Observaciones, establece Transmilenio que harán el estudio para la implementación de una aplicación y así llevar un mejor control al ingreso del personal y el cumplimiento de los respectivos turnos.

También aseguran que esta observación será incluida en el plan de mejora institucional ya que en este momento la entidad no cuenta con una herramienta efectiva para llevar el control del personal en los horarios laborales. Por lo anterior, se está aceptando tácitamente los motivos que dieron origen a la observación y la entidad asegura que realizarán los estudios para contratos futuros y poder implementar una herramienta tecnológica eficiente para el cumplimiento de esta obligación.

“Plan de mejora institucional En línea con lo anterior, para futuros contratos se proyecta analizar la implementación y uso de herramientas con registro GPS desde los dispositivos móviles del personal, lo que permitirá generar una base de datos con información georreferenciada que podrá ser verificada en tiempo real desde el Centro

de Control y por cada Líder de Portal. Esta medida será evaluada presupuestal y técnicamente para asegurar su adecuada implementación y sostenibilidad. En consecuencia, TransMilenio S.A. reitera su compromiso con el cumplimiento de las obligaciones contractuales y con el mejoramiento continuo de sus procesos, en estricto respeto por los principios que rigen la contratación estatal, particularmente el de planeación, eficiencia y responsabilidad."

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.5 Convenio Interadministrativo No. 1050-2024 suscrito con IDIPRON.

El convenio interadministrativo No. 1050-2024 fue suscrito entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. – TRANSMILENIO S.A. y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON. El objetivo de este convenio consiste en apoyar operativa y administrativamente la prestación del servicio en vía del sistema de transporte público, mediante la asignación de personal operativo que colabore en labores de atención y acompañamiento a los usuarios. Esta alianza institucional busca fortalecer la gestión en terreno de TRANSMILENIO, mejorando la presencia operativa y la capacidad de respuesta frente a contingencias en estaciones, portales y troncales.

Durante el período auditado, comprendido entre febrero y mayo de 2025, se evidenciaron diversas situaciones críticas en la ejecución del convenio, especialmente en lo relacionado con el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de IDIPRON. Informes de supervisores y apoyos operativos reportaron deficiencias reiteradas en la ejecución de tareas asignadas, lo cual generó quejas e

inconformidades que motivaron reuniones interinstitucionales. Una de ellas, celebrada el 14 de agosto de 2024, buscó analizar el comportamiento del personal asignado y las medidas correctivas a implementar.

En el marco del seguimiento técnico, se detectaron hechos relevantes, como la presunta pérdida de un stock de 29.214 tapabocas de uso diario del personal operativo en vía. IDIPRON reconoció esta situación y manifestó estar adelantando un proceso por incumplimiento contractual contra el responsable de bodega, además de gestionar una reclamación ante la aseguradora. Sin embargo, TRANSMILENIO no presentó evidencia de denuncia penal, ni documentación que acreditara el cumplimiento efectivo de estas acciones. Solo se allegaron comunicaciones internas del IDIPRON, sin un soporte de acciones interinstitucionales formales.

Adicionalmente, se detectó una falta de seguimiento financiero por parte de TRANSMILENIO S.A. a los desembolsos anticipados realizados al convenio, los cuales superaron el 75 % del valor total pactado. Esta situación compromete los principios de planeación, eficiencia y responsabilidad del gasto público, especialmente en contextos donde se han evidenciado pérdidas de bienes y fallas operativas. La ausencia de controles financieros oportunos impide verificar la correcta destinación de los recursos y pone en entredicho la efectividad del convenio.

Desde el punto de vista legal, la conducta observada sugiere una vulneración a los principios de coordinación y colaboración entre entidades públicas, establecidos en la Ley 489 de 1998. Igualmente, se contravienen los principios de la contratación estatal previstos en la Ley 80 de 1993, la Ley 87 de 1993 y la Ley 1474 de 2011. La falta de articulación institucional, junto con una deficiente supervisión técnica y financiera, plantea una posible incidencia disciplinaria, al incumplirse deberes funcionales fundamentales para la administración pública.

Luego de la revisión de los documentos que se encontraron en la plataforma de Colombia Compra Eficiente - SECOP II, las respuestas a los requerimientos realizados por este órgano de control se presentan los siguientes:

3.2.4.5.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto el sujeto de control no justifica los desembolsos anticipados de sus aportes al convenio interadministrativo 1050-24, que superan el 75 % del valor total del contrato y no aporta evidencia de su seguimiento financiero.

El presupuesto oficial del Convenio Interadministrativo ascendía a la suma de ONCE MIL NOVECIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTITRES PESOS M/CTE ($11.915.459.623), distribuidos así:

A) **Aportes de Transmilenio S.A.**

TRANSMILENIO S.A. aportaría la suma de NUEVE MIL CIEN MILLONES PESOS M/CTE ($9.100.000.000), en dinero para cubrir costos de personal.

B) **Aportes de IDIPRON**

El recurso aportado por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud- IDIPRON, correspondía a la suma de DOS MIL OCHOCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTITRES PESOS M/CTE ($2.815.459.623). Discriminados de la siguiente manera:

- Un aporte en dinero por valor de OCHENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE ($83.502.540), representados en un (1) profesional social de acompañamiento a los jóvenes del convenio, un (1) profesional SISO, así como los gastos bancarios

generados por la transacción del estímulo de corresponsabilidad otorgado mensualmente a cada joven vinculado al Convenio.

- Un aporte en especie por valor de DOS MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE ($2.731.957.083) representado en el proceso pedagógico desarrollado por los jóvenes en el Instituto, la atención recibida en las Unidades de Protección Integral (UPI), cobertura de la póliza RCE y Vida Grupo, actividades de esparcimiento y desarrollo emocional recibidas por los jóvenes vinculados al Convenio y gastos administrativos asociados**.**

Sumado a lo anterior, en el marco de los aportes de Transmilenio S.A., al convenio, el numeral 6 de los estudios previos del proceso de selección TMSA-CD-1056-2024, consagra la **FORMA DE DESEMBOLSO DE LOS APORTES DE TRANSMILENIO,** las siguientes características contractuales de los pagos anticipados, que se describen a continuación:

a) Transmilenio S.A. Efectuará un primer desembolso al iniciar el Convenio equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total de los aportes de Transmilenio S.A., es decir la suma de CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. ($4.550.000.000), el cual se realizará una vez firmada el acta de inicio y la presentación y aprobación del cronograma de actividades.

b) Transmilenio S.A. Efectuará un segundo desembolso correspondiente al 25% del valor total aportado por TRANSMILENIO es decir la suma de DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. ($2.275.000.000) al quinto mes de ejecución, previa entrega y aprobación de los informes mensuales técnico, social y financiero correspondientes.

c) Transmilenio S.A. Efectuará un tercer y último desembolso correspondiente al 25% del valor total aportado por Transmilenio es decir la suma de DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. ($2.275.000.000) al séptimo mes de ejecución, previa entrega y aprobación de los informes mensuales técnico, social y financiero correspondientes.

Aunado a esto, se estipuló en la nota del presente numeral 6 de los estudios previos, que el seguimiento de los aportes pagados anticipadamente se realizaría a través de una mesa de trabajo entre las partes, donde se verificaría el informe financiero que detalle la inversión de estos. Las partes acordarán de mutuo acuerdo los documentos y soportes que serán requeridos como evidencia de desembolso y ejecución del Convenio para cada parte y trazabilidad de estos.

En este contexto, mediante radicado de la Contraloría No. 2-2025-06382 de 25/03/2025- TMSA 2025ER15858 de 25/03/2025, en el numeral 9 se le solicita que explique de acuerdo con la forma de desembolsos de los aportes mencionados (numeral 6 estudios previos), las razones por las cuales se realizan aportes de pagos anticipados y que se adjuntaran los soportes de cumplimiento de la nota mencionada en el párrafo anterior.

La entidad da contestación con el oficio TMSA 2025EE09370 de 31/03/2025, manifestando que: "*IDIPRON es una entidad distrital de carácter social, que no cuenta con recursos que respalden la operación inicial de los Convenios, como contrataciones de personal y gastos inherentes. Que son necesarios para este convenio que nos ocupa, toda vez que la atención a la comunidad usuaria del Sistema de mantenerse.*

Por lo anteriormente expuesto, en el Drive se encuentra la carpeta No. 9 con los soportes de cumplimiento estipulados en el anexo técnico del desembolso anticipado

efectuado, una vez firmada el acta de inicio y la presentación y aprobación del cronograma de actividades". (Subrayado fuera de texto).

Este Organismo de Control evidenció dentro de los soportes entregados por Transmilenio S.A., en primer lugar que se realizó un desembolso anticipado del primer pago, correspondiente al 50% del valor total de los aportes de TRANSMILENIO S.A por la suma de $4.550.000.000, desde el pasado 24 de mayo de 2024, y se dio continuidad a los demás desembolsos anticipados de la totalidad de los aportes de Transmilenio en la suma inicial de NUEVE MIL CIEN MILLONES PESOS M/CTE ($9.100.000.000), en dinero representados en 3 facturas y órdenes de pago, así:

- Factura No. 1 del 10/05/2024 $ 4.550.000.000, pago No. 1 del 24/05/2024 $ 4.550.000.000 OP 10773 Desembolso anticipado.
- Factura No. 2 del 18/10/2024 $ 2.275.000.000, pago No. 2 del 25/10/2024 $ 2.275.000.000 OP 20148 Desembolso anticipado
- Factura No. 3 del 02/12/2024 $ 2.275.000.000 pago No. 3 del 10/12/2024 $ 2.275.000.000 OP 23053 Desembolso anticipado. Total 9.100.000.000.

En cuanto a la Factura No. 4 del 24/01/2025 $ 2.500.000.000, pago No. 4 del 03/02/2025 $ 2.500.000.000 OP 1613 Desembolso anticipado, se respaldó en el modificatorio No. 1 de 4/12/2024, donde se adiciona la suma de $3.565.589.955 al valor del contrato destinando la suma de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($ 2´500.000.000), para los aportes de Transmilenio S.A.

Para un total de desembolsos anticipados de los aportes del Transmilenio S.A. en la suma de ONCE MIL SEISCIENTOS MILLONES PESOS M/CTE ($11.600.000.000), que frente al valor del contrato adicionado equivalente a la suma de QUINCE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES CIENTO SESENTA

Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($15.443.161.956), equivale al 75 % de este valor.

De igual forma, con la respuesta de la entidad no se justifica el seguimiento de los aportes pagados y/o desembolsados anticipadamente a través de la realización de mesas de trabajo entre las partes, donde se verificaría el informe financiero que diera cuenta en detalle de la inversión de estos, ni se adjunta prueba alguna de ello; donde se establezca su destinación y trazabilidad en el manejo de los recursos.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, las Entidades Estatales tienen la posibilidad de pactar en los contratos que celebren pagos anticipados y/o anticipos, siempre y cuando su monto no supere el 50% del valor del contrato, atendiendo a que el pago anticipado es un pago efectivo del precio, de forma que, los recursos se integran al patrimonio del contratista (IDIPRON) desde su desembolso.

En consecuencia, dichos pagos superan los montos permitidos por la ley, en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues todos los aportes económicos del sujeto de control son comprometidos para los desembolsos anticipados equivalente a los NUEVE MIL CIEN MILLONES PESOS M/CTE ($9.100.000.000), abarcando el 100 % en dinero para cubrir los costos de personal, de sus aportes con las 3 primeras facturas y complementando aportes adicionales de $2.500.000.000 a través del modificatorio No. 1 de 4/12/2024, para un total de $11.600.000.000, sin contar con las medidas necesarias y razonables de mitigación del Riesgo para asegurar el buen manejo y la correcta inversión de los recursos.

Aunado a lo anterior, se incumplió la obligación de seguimiento financiero a través de un herramienta económica, como lo es plan de inversión y/o utilización de los recursos de los pagos anticipados, debidamente sustentada, que permitiera a la Entidad a través de los informes financieros el detalle de la inversión para garantizar su

destinación correcta en el cumplimiento de los fines estatales que para el presente caso, consistía en el fortalecimiento del canal presencial en el sistema Transmilenio a través del esquema de atención al usuario en vía implementado en los diferentes componentes donde opera el servicio, con la participación del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON.

A lo cual se suman, los valores contemplados en el modificatorio No. 2 de 7/04/2025, adición por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (2´000.000.000) y una prórroga de cuatro (4) meses y seis (6) días calendario o hasta agotar recursos, lo primero que ocurra. Para un total de la adición de DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($2.392.139.857), discriminados así:

"(…)

- *Aportes de Transmilenio S.A., DOS MIL MILLONES PESOS M/CTE ($2.000.000.000).*
- *APORTES DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON manifestados a través del oficio 2025-ER-16009, por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($392.139.857), que se discriminan a continuación:*
- *Un aporte en especie la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SETECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE ($342.118.725) representados en el recurso humano del proyecto de inversión, la capacitación proceso pedagógico jóvenes y la póliza de seguros-*
- *Un aporte en dinero por valor de CINCUENTA MILLONES VEINTIUN MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS M/CTE ($ 50.021.132) correspondientes a dos*

profesionales sociales, un profesional SISO, gastos bancarios y riesgos laborales de contratista nivel IV."

Cuyos valores de los aportes de Transmilenio S.A. al convenio adicionados a través del modificatorio No. 2 de 2025 si bien aún no han sido objeto de desembolso anticipado durante su ejecución, si denotan los altos valores destinados por el sujeto de control para el cumplimiento de las actividades en el presente convenio interadministrativo, sin el debido control y seguimiento financiero que garantice la correcta inversión de estos recursos en el cumplimiento del objeto contractual.

En consecuencia, la justificación entregada por la entidad, para los desembolsos anticipados se basó únicamente en limitaciones presupuestarias del IDIPRON, sin aportar documentación que evidenciara la necesidad, ni el destino de los desembolsos anticipados y no se encontraron registros de seguimiento financiero, ni control sobre el uso adecuado de dichos recursos.

El efecto consistió en el desconocimiento de lo preceptuado en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que claramente indica: "*En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato." y* cualquier disposición contractual en la forma de pago de los desembolsos que establezca una suma superior a este porcentaje, a título de pago anticipado y/o anticipo, en el caso concreto del setenta y cinco por ciento (75%), del valor del contrato, con una entrega al IDIPRON equivalente al 100 % de los aportes de Transmilenio S.A., evidentemente contraría la limitación normativa referida.

Aunado a lo anterior, no se evidenció un plan de inversión y/o informes financieros que dieran cuenta de la destinación de los aportes de Transmilenio S.A. al convenio, sin el seguimiento efectivo y oportuno de los desembolsos anticipados

equivalente al 75 % del valor del contrato, desconociendo el deber que le impone la ley en cuanto al seguimiento al manejo de los recursos, independiente de la tipología del contrato suscrito, que para el presente caso corresponde a un convenio interadministrativo.

En consecuencia, con este actuar el sujeto de control no respetó presuntamente el límite legal de la cuantía del pago anticipado, la viabilidad, razonabilidad en sus pagos y los riesgos en la contratación estatal, soportados en razones objetivas para lograr el adecuado cumplimiento de los fines estatales.

Con este actuar de la administración presuntamente se vulneran los principios de planeación, eficiencia, eficacia y economía que rigen la gestión fiscal, según los artículos 209 y 267 de la constitución política, Eficacia, Economía, consagrados en el Artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993, (Régimen de Contratación Pública): artículo 3º.- de los fines de la contratación estatal, artículo 4 numeral 9, artículo 23.- de los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales, artículo 26º.- del principio de responsabilidad numerales 1, 2, 4 y 5, , artículos Nos. 3 y 4 de la Ley No. 489 de 1998; literales b) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículo No. 83 de la Ley No. 1474; parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (pagos anticipados) ; así como posiblemente se vulneren deberes funcionales consagrados en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 (Código Disciplinario) del 28 de enero del 2019.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., a la carta de observaciones, mediante oficio No. TMSA. 2025EE14988 del 22/05/2025 y radicado en la Contraloría de Bogotá con el No.1-2025-13246 del 23/05/2025 **no se aceptan** los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

TRANSMILENIO S.A. informa que durante la ejecución del Convenio Interadministrativo 1050-24 el valor del convenio es por la suma de **NUEVE MIL CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE ($9.100.000.000)**, que, de este valor, se han realizado los desembolsos de acuerdo con lo estipulado en los estudios previos, numeral 6. FORMA DE PAGO, describiéndolos así:

*"(…) **Literal a.** TRANSMILENIO S.A. Efectuará a IDIPRON un primer desembolso al inicio del Convenio equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total de los aportes de TRANSMILENIO S.A., es decir la suma de CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. ($4.550.000.000), **el cual se realizará a la firma del acta de inicio y la presentación y aprobación del cronograma de actividades.** (subrayado fuera de texto)*

***Literal b.** TRANSMILENIO S.A Efectuará un segundo desembolso correspondiente al 25% del valor total aportado por TRANSMILENIO es decir la suma de DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. ($) al quinto mes de ejecución, previa entrega y aprobación de los informes mensuales técnico, social y financiero correspondientes.*

***Literal c.** TRANSMILENIO S.A Efectuará un tercer y último desembolso correspondiente al 25% del valor total aportado por Transmilenio es decir la suma de*

DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. ($2.275.000.000) al séptimo mes de ejecución, previa entrega y aprobación de los informes mensuales técnico, social y financiero correspondientes. ***(…)" Sic***

En concordancia con lo anterior, continua su explicación describiendo los desembolsos anticipados, para las fechas del 24 de mayo de 2024 primer desembolso, que correspondía al 50% de los aportes de TRANSMILENIO S.A; el día 25 de octubre de 2024 un segundo desembolso, cinco (5) meses después del primer pago, por valor de $ 2.275.000.000 y el día 10 de diciembre de 2024 un tercer desembolso, siete (7) meses después del primer desembolso, por valor de $ 2.275.000.000, por cuanto dicha transferencia de recursos realizadas al IDIPRON según el sujeto de control estaba enmarcada en el acuerdo de voluntades y supeditada al cumplimiento de la firma del acta de inicio, la presentación y aprobación del cronograma de actividades, que dio origen a estos desembolsos anticipados, con la entrega y aprobación de los informes mensuales técnico, social y financiero respectivamente.

Lo que ocasiona según la entidad, que una vez la supervisión verifica el cumplimiento y previo seguimiento financiero procediera con el trámite para la radicación de la cuenta y los desembolsos respectivos, tal y como se describió anteriormente.

De igual forma, aclaró la administración que el 04 de diciembre de 2024 se realizó una adición y prórroga del convenio por valor de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($2.500.000.000), cuyo desembolso del 100 % se efectuó al INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON, en el mes de enero del año 2025, previa presentación de cuenta de cobro, adicional a los desembolsos iniciales pactados en el contrato.

De otro lado, en cuanto al seguimiento financiero, la entidad sostiene que este se realiza mensualmente, a través de las siguientes actividades:

"Revisión de intervenciones efectivas, a través de las planillas, dispuestas para tal fin.

- *Diligenciamiento de la matriz que contiene la base de datos del personal, donde se registran las intervenciones efectivamente realizadas por el equipo de atención en vía programado.*

- *Con la información contenida dentro de la matriz, se verifica la información remitida por IDIPRON, mediante el informe financiero, que contiene pagos de: personal, ARL, acuerdos de corresponsabilidad, este ejercicio permite realizar el control de los recursos mediante el cruce y conciliación de la información.".*

De igual manera, adjunta la evidencia del periodo comprendido entre mayo a diciembre de 2024, manifestando que dicho seguimiento se realiza a través de los siguientes documentos:

- Certificados de cumplimiento.
- Cuentas de cobro.
- Informes Financieros.
- Matriz seguimiento financiero Conv 1050-24.
- Resoluciones estimulo de corresponsabilidad a los jóvenes.
- Soportes de los recursos del IDIPRON.
- Soporte pago ARL.

A lo cual se suma, lo manifestado por la entidad que este seguimiento financiero se realiza de manera mensual, a través de reuniones de seguimiento entre las partes intervinientes TRANSMILENIO S.A. e IDIPRON, con las actas de las reuniones sostenidas al respecto, en las fechas: a) 06 de junio de 2024 - dos (2) folios, b) 24 de julio de 2024 - dos (2) folios, c) 22 de agosto de 2024 - dos (2) folios, d) 16 de septiembre de 2024 - dos (2) folios, e) 31 de octubre de 2024 - dos (2) folios, f) 27 de noviembre de 2024 - dos (2) folios y f) 04 de diciembre de 2024 - tres (3) folios.

En cuanto a la responsabilidad en la supervisión del contrato, manifiesta el sujeto de control que como servidores públicos, están llamados a salvaguardar los recursos del Estado, y que por esto las actuaciones del equipo que se encuentra a cargo de esta supervisión, en ningún momento han generado acciones que vulneren los preceptos del estatuto de contratación, en consideración a que el primer desembolso no supera el 50%, como se evidencia en los soportes de los pagos a IDIPRON, en el mes de mayo de 2024; para que una vez legalizado y amortizado el primer desembolso, durante la ejecución del convenio en plazos diferentes, al quinto mes (octubre 2024), y séptimo mes (enero 2025) previa entrega y aprobación de los informes mensuales técnicos, social y financiero correspondiente, se realizaron los desembolsos posteriores antes referidos.

Concluye, manifestando que la finalidad de los recursos transferidos por TRANSMILENIO S.A. están destinados para la contratación del personal (acuerdos de corresponsabilidad, honorarios mensuales, ARL) fundamentados en una perspectiva social a través de la vinculación de jóvenes en condición de fragilidad social del distrito capital e inmersos en sus procesos misionales, así como, la oportunidad de vinculación al proyecto de personas con discapacidad, ex habitantes de calle, víctimas de la violencia y conflicto armado, población LGBTIQ+, lo que permite ofrecer oportunidades de crecimiento personal a diferentes poblaciones vulnerables propendiendo por el

mejoramiento de la experiencia de viaje de los usuarios, con una connotación social que garantice la prestación continua de la atención a los usuarios en vía especialmente en materia de acompañamiento, orientación e información en todas las etapas.

Este organismo de control ratifica la observación, porque en la ejecución del convenio se realizaron desembolsos anticipados de los aportes de Transmilenio S.A. en la suma de ONCE MIL SEISCIENTOS MILLONES PESOS M/CTE ($11.600.000.000), que frente al valor del contrato adicionado equivalente a la suma de QUINCE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($15.443.161.956), equivale al 75 % de este valor, porcentaje que por lo demás, involucra la disponibilidad y compromisos presupuestales considerables, los cuales no presentan un debido seguimiento, donde se pudiesen verificar los informe financieros del IDIPRON que dieran cuenta en detalle de la inversión de estos, ni se adjunta prueba alguna adicional en esta contestación donde se establezca su destinación y trazabilidad en el manejo de estos recursos.

En consecuencia, las actividades administrativas que se mencionan hacen referencia a un seguimiento técnico, administrativo y de cumplimiento de requisitos para sus pagos y/o desembolsos anticipados, más no una vigilancia de los informes financieros que den cuenta de la utilización de los recursos en debida forma, a través de una herramienta económica destinada para el efecto.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la carta de observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C, para lo de su competencia; la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.5.2 Hallazgo Administrativo por la falta de seguimiento a las labores desarrolladas por el IDIPRON en el marco del convenio interadministrativo 1050-2024.

Mediante el radicado de la Contraloría No. 2-2025-06382 de 25/03/2025- TMSA 2025ER15858 de 25/03/2025, se le solicita en el numeral 13.1. "*Explicar la presente Nota: Para los perfiles de supervisores y anfitriones, el valor del Convenio se cancelará por mensualidades a razón del número total de días/intervenciones ejecutadas en el mes, sin exceder 26 intervenciones mensuales; valor que se pagará previo a la presentación del correspondiente informe de actividades. También informar a este organismo de control como realiza el sujeto de control el seguimiento de las intervenciones realizadas"*.

La entidad da respuesta, mediante radicado TMSA 2025EE09370 de 31/03/2025, manifestando que: "*Históricamente en la ejecución de los convenios se ha realizado la programación por 26 días, toda vez que la demanda de usuarios en el sistema Troncal no se comporta de la misma manera de lunes a sábado, domingos y festivos, así mismo varía en algunos meses del año.*

Por lo expuesto anteriormente, las necesidades en la programación de los equipos varían de acuerdo con las necesidades de la operación.

Respecto del control de seguimiento se realiza mediante el registro de las firmas en el formato denominado controles de asistencia del convenio, información que es registrada en una matriz en Excel la cual se alimenta diariamente". (Subrayado propio).

Este Organismo de Control evidenció que no se adjunta documento alguno que respalde este seguimiento, ni de la programación para la prestación del servicio por parte de las personas contratadas en el marco del convenio, más aún cuando de la respuesta se establece que los controles de asistencia provienen de la información

registrada en una matriz en Excel que se alimenta diariamente, y de un formato denominado controles de asistencia del convenio, sin la presencia de un método efectivo sistematizado de seguimiento, adoptado por el sujeto de control perteneciente al sistema de gestión de calidad de la entidad, que dé cuenta de todas las situaciones administrativas que se presenten en la ejecución del contrato, en cumplimiento de la labores de supervisión por parte del sujeto de control.

Sumado a lo anterior, según las actas de reunión y/o comités de seguimiento, se presentan las siguientes situaciones administrativas relevantes, que afectan la ejecución del convenio por la falta de vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones contractuales asignadas al IDIPRON, por parte del sujeto de control que se describen a continuación:

a) **Acta Comité Técnico Operativo del 06/06/2024,** se establece como obligaciones del convenio: Por el periodo de armonización quedaron pendientes 37 perfiles (26 por cubrir y 11 por contratar).

b) Acta Comité Técnico Operativo del 24/07/2024

En seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del convenio, desde Transmilenio se manifiesta la importancia de la obligación No. 6 porque se ha evidenciado que el personal en vía usa prendas adicionales a las entregadas para su intervención.

Para el mes de julio el cumplimiento de los acuerdos de servicio del componente Guías está al límite del porcentaje solicitado, como plan de acción IDIPRON está realizando convocatorias masivas en las UPI para vincular a los jóvenes. Adicionalmente, el equipo Psicosocial hace acompañamiento en las intervenciones del personal en la vía.

IDIPRON hace claridad en cuanto al proceso para suspensión de contratos de prestación de servicio (CPS) debido a que el personal en vía no tiene claro el procedimiento.

A la fecha se tiene pendiente la vinculación de 31 contratos de prestación de servicios (CPS) y 30 estímulos de corresponsabilidad (jóvenes Guías), IDIPRON manifiesta que está en el proceso de contratación del personal.

c) Acta de reunión y/o comité de seguimiento del 22/08/2024

En el mes de julio, se inició con la implementación de las herramientas de seguimiento: clínicas de servicio y pruebas de conocimiento, donde se ha logrado identificar las oportunidades de mejora para seguimiento y retroalimentación del personal. Se evidencia que los guías necesitan retroalimentación diaria en vía en temas inherentes a la operación como rutas, servicios, puntos de personalización, entre otros.

El 14 de agosto, se llevó a cabo reunión entre IDIPRON y el contratista, por las quejas que se han recibido por parte de los Supervisores y Apoyos Operativos en cuanto al presunto incumplimiento de sus obligaciones contractuales en las actividades que le son asignadas durante sus intervenciones y que no las realiza de la mejor manera.

d) De Acta de reunión y/o comité de seguimiento del 31/10/2024

En el numeral 5, se establece una novedad con el stock de tapabocas que son de uso diario del personal en vía, a la fecha se tiene inventario de 29.214 unidades para entregar. IDIPRON manifiesta que está adelantando un incumplimiento contractual al responsable de la bodega por la pérdida de estos tapabocas y realizando una reclamación a la aseguradora; y según el numeral 7 Transmilenio S.A. solicita a

IDIPRON un plan de trabajo por parte del personal administrativo para garantizar la atención oportuna de los requerimientos administrativos del personal en vía.

Ahora bien, aunque la entidad con el radicado TMSA 2025EE11961 de 25/04/2025, da contestación a estas situaciones particulares, no demuestra la completitud en su actuar administrativo; porque se identificaron deficiencias operativas relevantes, como ausencias de personal, dotación inadecuada y pérdida de materiales, que afectan el desarrollo normal del convenio.

Hechos como la presunta perdida de los tapabocas que se configuran presuntamente en el hurto de bienes adquiridos por el IDIPRON, en el marco de los convenios interadministrativos que se suscriben para los proyectos de inversión a cargo de la Subdirección de Oportunidades, al presentarse según el acta una novedad con el stock de tapabocas que son de uso diario del personal en vía, a la fecha se tiene inventario de 29.214 unidades por entregar.

IDIPRON manifiesta que está adelantando un incumplimiento contractual al responsable de la bodega por la pérdida de estos tapabocas y realizando una reclamación a la aseguradora, pero en la contestación dada por el sujeto de control, no se adjunta dicha reclamación a pesar de que la conducta detectada data de la vigencia 2024, ni existe denuncia penal al respecto.

Lo único que se adjuntó por parte de la entidad son documentos internos del IDIPRON entre las áreas expedidos el 5/11/2024, con Radicado 2024IE6098 por parte del supervisor del contrato dirigidos a la Oficina Jurídica para que ponga en conocimiento ante la autoridad competente a través de denuncia penal esta situación de un presunto hurto; o en su defecto, se den las orientaciones respectivas para radicarse por conducto de esa área.

En consecuencia, debe prevalecer la coordinación entre autoridades administrativas, bajo el Principio de Coordinación consagrado en la Ley 489 de 1998, que establece: *"ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares (…)"*

Lo anterior, supone las gestiones oportunas interinstitucionales de carácter prioritarias, dada la complejidad del asunto, para propender por la recuperación de estos elementos para ser utilizados por el personal en vía en la ejecución del convenio, además de ser un trámite previo y requerido para adelantar la reclamación ante de la aseguradora con la cual se tiene amparada la recuperación de los bienes por pérdidas o hurto.

En efecto, se presenta la Falta de diligencia por parte de las entidades involucradas, demostrando que persisten las deficiencias en la coordinación interinstitucional, en el seguimiento técnico, financiero y administrativo del convenio, para dar cumplimiento a las labores de supervisión por parte del sujeto de control; esto afecta la transparencia del uso de recursos públicos y pone en riesgo la calidad del servicio de atención al usuario, como uno de los principales objetivos misionales del presente convenio.

Conforme a lo anterior, con esta conducta se incumplen los principios de coordinación y colaboración, legalidad, planeación, transparencia, responsabilidad, en cuanto a las consecuencias generadas en la ejecución del contrato, producto de la deficiente articulación en el marco del convenio interadministrativo.

Así como el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, artículos 3, 23, 24, 25, 26 (principios de la actuación contractual) de la Ley No. 80 de 1993, los artículos Nos. 83 y 84 de la Ley No. 1474 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3, 4 y 6 ; artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en el artículo 209 segundo párrafo de la Constitución Política de Colombia de 1991, (Principio de coordinación) y demás normas concordantes. La presunta incidencia disciplinaria, se presenta, por la vulneración al deber funcional consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., a la carta de observaciones, mediante oficio No. TMSA. 2025EE14988 del 22/05/2025 y radicado en la Contraloría de Bogotá con el No.1-2025-13246 del 23/05/2025 se aceptan parcialmente los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

TRANSMILENIO S.A. informa que mensualmente se realiza seguimiento a las labores desarrolladas por IDIPRON, donde se verifican los informes de gestión técnico, social y financiero durante la ejecución del Convenio Interadministrativo 1050-24., evidencias incluidas en la Carpeta No. 04.

De igual forma, sostiene que TRANSMILENIO S.A. realiza mensualmente las actividades de seguimiento, y que en la carpeta No. 1 que se adjunta, contiene las evidencias de este seguimiento entre los periodos comprendidos de mayo a diciembre de 2024, tales como certificados de cumplimiento, cuentas de cobro, informes financieros, matriz seguimiento financiero, resoluciones de estímulo de

corresponsabilidad a los jóvenes, soportes de los recursos de IDIPRON y de los pagos a la ARL).

Dentro de las actividades de seguimiento, el sujeto de control destaca:

- Revisión de intervenciones efectivas, a través de las planillas, dispuestas para tal fin.
- Diligenciamiento de la matriz que contiene la base de datos del personal, donde se registran las intervenciones efectivamente realizadas por el equipo de atención en vía programado.
- Con la información contenida dentro de la matriz, se verifica la información remitida por IDIPRON, mediante el informe financiero, que contiene pagos de: personal, ARL, acuerdos de corresponsabilidad, este ejercicio permite realizar el control de los recursos mediante el cruce y conciliación de la información.

Continuando con su explicación, la entidad frente a la situación administrativa de la presunta perdida de los tapabocas que se menciona en la carta de observaciones manifiesta que IDIPRON adelantó los procesos administrativos al interior de su Entidad (denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación por presunto hurto, articulo 239 y siguientes.) y aviso formal del siniestro ante la aseguradora Mapfre seguros), cuya evidencia se remite en la Carpeta No. 03 de su respuesta. Concluyendo que no existe la falta de diligencia en la coordinación interinstitucional, pues las dos entidades realizan un seguimiento técnico, financiero y administrativo detallado del convenio.

Este organismo de control, aclara que lo endilgado a la entidad es la falta de seguimiento oportuno en coordinación interinstitucional con el IDIPRON en todos sus componentes, tales como el administrativo, económico, financiero y técnico, mediante la utilización de herramientas confiables bajo la estructuración y vigilancia por parte de Transmilenio, a través de la utilización de un método efectivo sistematizado de

seguimiento y verificación, perteneciente al sistema de gestión de calidad de la entidad, que dé cuenta de todas las situaciones administrativas, que se presenten en la ejecución del contrato, en cumplimiento de las labores de supervisión ante situaciones administrativas identificadas como deficiencias operativas relevantes, ausencias de personal, dotación inadecuada y pérdida de materiales, que afectan el desarrollo normal del convenio.

Ahora bien, este organismo de control **acepta parcialmente las argumentaciones planteadas por la entidad**, en cuanto a las gestiones adelantadas para la recuperación de los elementos y/o materiales presuntamente extraviados, pues adjuntó en la presente contestación, la copia de la denuncia interpuesta ante la Fiscalía General de la Nación por parte de la Oficina Jurídica del IDIPRON.

En consecuencia, bajo el principio de la Buena Fe en el actuar de la administración, si bien no adjunta la radicación oficial de esta, ni la constancia o imagen de la misma; de manera complementaria se aporta la reclamación realizada por el IDIPRON ante la aseguradora del siniestro (póliza de manejo No.2202223003496 //FALTANTES DEINVENTARIO CALLE 15// IDIPRON// DLM 24454847), desde el mes de Diciembre de 2024, frente al faltante de inventario, adquiridos a través de los contratos Nos. 2881 de 2022, 1343 de 2023, y órdenes de compra Nos. 123392 de 2023 y 129470 de 2024, entre ellos los tapabocas mencionados, para el trámite con afectación de la Póliza de Manejo Global No. 2202224001603, suscrita con Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A, dentro del Contrato de Seguros No 2003 de 2024.

Por lo anterior, y tras el análisis de los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, se concluye que estos si bien no desvirtúan lo señalado por este organismo de control en la carta de observaciones, **se aceptan parcialmente las argumentaciones,** en cuanto evidencia soportada de las gestiones adelantadas, para

la recuperación de estos elementos importantes y de relevancia en la ejecución del contrato.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo, **se retira la presunta incidencia disciplinaria.** Además, la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, con el fin de garantizar la eliminación de la causa que originó lo evidenciado.

3.2.4.6 Contrato de Prestación de Servicios 1144-2024.

Objeto del contrato ***"****DCC83 Contratar el arrendamiento de las instalaciones administrativas, la adecuación de oficinas y áreas de trabajo en la sede administrativa de TRANSMILENIO S.A****."***

3.2.4.6.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de $1.033.178.446 y presunta incidencia disciplinaria, debido al pago incorrecto de 819,46 m^2 correspondientes a áreas comunes del Inmueble arrendado bajo el contrato No.1144-24.

En los estudios previos del proceso de selecciónTMSA-CD-1127-2024 se indicó que:

"La Entidad desde su creación ha funcionado en inmuebles arrendados, el último en el que funciona es en el Edificio Elemento Torre 1, pisos 2, 4, 5, 6 y 7, ubicado en la Avenida el Dorado # 69-76 en la ciudad de Bogotá para lo cual en su momento se adelantó un estudio comparativo de conformidad con lo exigido en la norma resultando escogido el inmueble en el que actualmente funciona la sede arriba señalada, que además, ofrece ciento siete (107) cupos de parqueaderos, con el propósito de garantizar la continuidad el negocio de TRANSMILENIO S.A."

(…) "Así mismo, es importante resaltar que, ante la inminente terminación del Contrato de Arrendamiento No. 759 de 2021 suscrito con la Empresa RENTEK S.A.S. y con el fin de dar cumplimiento a las normas y obligaciones de la Entidad y de la Dirección Corporativa, es preciso mantener y garantizar el normal funcionamiento de TRANSMILENIO S.A., en una sede totalmente centralizada; ello implica tener a su disposición unas instalaciones físicas con especificaciones técnicas definidas que cubran las necesidades de infraestructura y equipamiento. Por lo anterior, las instalaciones en la sede actual que ocupa la Entidad, la cual se encuentra ubicada el Edificio Elemento Torre 1, pisos 2, 4, 5, 6 y 7, en la Avenida el Dorado # 69-76 en la ciudad de Bogotá, cuentan con todas las adecuaciones necesarias, las cuales cumplen con las especificaciones técnicas anteriormente mencionadas, así como la carga eléctrica de los pisos, la cual se refiere a la cantidad de energía necesaria para suministrar electricidad a todos los equipos y sistemas eléctricos que necesitan dicha carga, por lo que en su momento, se adelantó aumentar la demanda de energía o carga eléctrica a 140 KW en el piso 6 y para los pisos 4, 5 y 7 una carga eléctrica de 75 KW en la torre 1. Estos requerimientos de capacidad eléctrica son esenciales para el soporte a los Centros de Control, Data Center, entre otros; lo cual contribuye para el normal funcionamiento de la Entidad y atender las necesidades que ellas demanden."

- **Análisis de Costos y/o Precios Promedio de Sector**:

En el documento, estudios de mercado numeral 5, TMSA, determinó los costos, precios y valor de los inmuebles en arrendamiento y para ello, la entidad solicitó desde el año 2023 y primer trimestre del 2024, las cotizaciones a diferentes empresas o integradores del sector inmobiliario, para determinar la conveniencia y mejor propuesta, así:

A continuación, se relacionan las propuestas presentadas en cuadro comparativo:

Cuadro No. 32. Comparativo de las propuestas presentadas en el proceso de contratación directa TMSA-CD-1127-2024.

Millones de pesos

PROPONENTE	Pisos	Área M2	Parqueos	Puestos de Trabajo proyectados	Vr. M2 Arriendo + IVA	Vr. Total, mes	NOTA
SOLID GROUP COLOMBIA. C.E Gran estación	5	4.450,00	70	830	$ 115.500,00	$ 511.780.000	Incluye Admón.
FAMOCDEPANEL	6	6.530,00	86	800	$ 106.037,00	$ 692.421.610	Sin Admón.
AMPLEX Edif Elemento T1	5	5.606,56	108	737	$ 110.000,00	$ 616.721.768	Sin Admón. Mínimo 48 meses
AMPLEX EDIF Conecta Bloque-1 Norte	6	6.530,00	86	800	$ 127.999,97	$ 835.839.804	Incluye Admón. Min 48 meses
FAMOCDEPANEL Edif Elemento T1	5	5.606,65	No indicado	800	$ 121.900,00	$ 683.450.635	Incluye Admón.
TERRANVM CONECTA 26 Bloque - Norte 1A	6	6.530,00	86 no fijos	No indicado	$ 86.718,00	$ 566.268.777	Incluye Admón. Min 5 años
TERRANVM CONECTA 26 Bloque - Norte 2	4	6.225,00	83 no fijos	No indicado	$ 94.629,00	$ 539.817.558	Incluye Admón. Min 5 años

PROPONENTE	Pisos	Área M2	Parqueos	Puestos de Trabajo proyectados	Vr. M2 Arriendo + IVA	Vr. Total, mes	NOTA
RENTEX	5	5.606,56	107	No indicado	$ 105.067,00	$ 589.064.440	12 MESES

Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-1127-2024 – Contrato No. 1144-2024
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

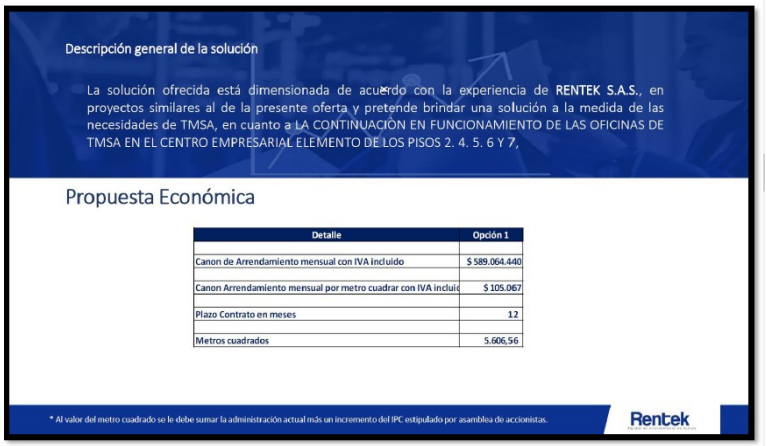
De las propuestas indicadas en el cuadro anterior, Transmilenio S.A. se refiere en los siguientes términos: *"La solución ofrecida está dimensionada de acuerdo con la experiencia de RENTEK S.A.S., en proyectos similares al de la presente oferta y pretende brindar una solución a la medida de las necesidades de TMSA, en cuanto a LA CONTINUACIÒN EN FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS DE TMSA EN EL CENTRO EMPRESARIAL ELEMENTO DE LOS PISOS 2. 4. 5. 6 y 7. Por consiguiente, es evidente que la propuesta que mejor atiende las necesidades económicas y técnicas es la de la Empresa o Integrador RENTEK."*

De igual manera, el sujeto de control hace énfasis en que: *"los costos y gastos adicionales que puedan resultar del traslado del DATACENTER, equipos de cómputo, switch y demás elementos de la empresa de Recaudo Bogotá; componentes de la operación del sistema TMSA en sus componentes Troncal, Zonal, y TransMiCable. Además, que técnica y económicamente no es una opción viable por el momento, por lo costosa e ineficiente".*

La propuesta económica *"RENTEK TMSA 01.04.24"*, que fue presentada por RENTEK S.A.S. sostiene que: "***el valor o precio mensual del M² de la propuesta de RENTEK corresponde a un valor de $ 105.067 y*** *por* ***los 5,606,56 M², asciende a la***

suma de $ 589.064.440, para los 12 meses de contrato por valor de $ 7.068.773.280." **(**Negrilla fuera de texto)**,** cuyos términos comerciales, se describen a continuación:

Imagen No. 4 Propuesta económica RENTEK S.A.S.



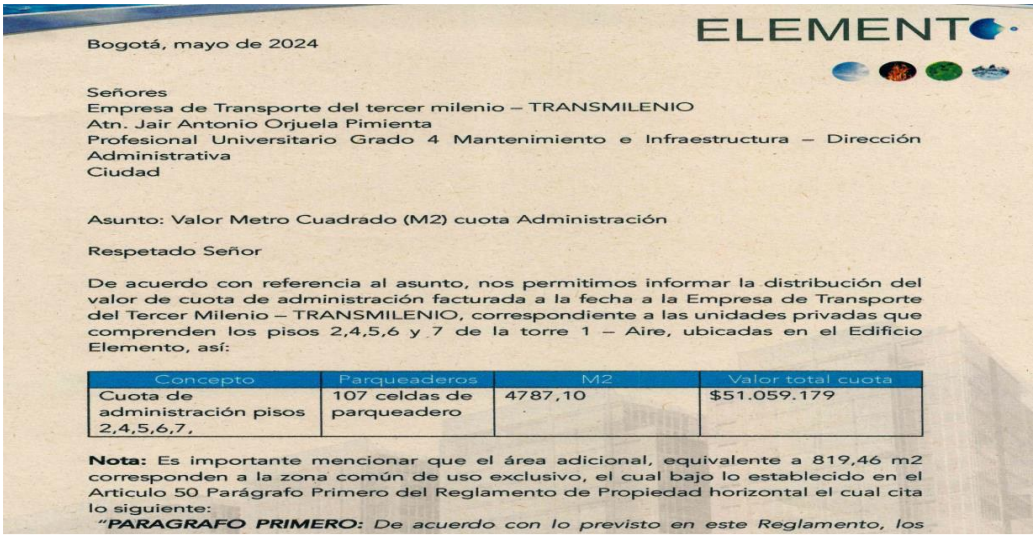
Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-1127-2024 – Contrato No. 1144-2024

En cuanto al valor de la administración, sostienen los estudios previos, según imagen que: *"Valor Administración Edificio Elemento: $ 51.059.179, dicho valor está exento del IVA. Así mismo, el valor de dicha administración corresponde a los 4.787,10 MT², y los 819,46 MT² restante, no le aplican administración por tratarse de zona común.*

(…)

El equipo auditor pudo observar que la propuesta se basa en la experiencia y en el costo beneficio que tiene mantenerse en el inmueble ya arrendado por varios años, frente al costo que tiene realizar las adecuaciones técnicas en otro lugar; sin embargo, y de acuerdo a la visita administrativa y las respuestas dadas por la entidad sobre el estudio del costo del metro para definir con precisión la mejor opción, TMSA no aportó ningún documento que contuviera un estudio técnico que respaldara su decisión al respecto; por el contrario su respuesta se limitó a indicar que dentro del valor se encontraba.

Imagen No. 5 Propuesta MTS valor M² Cuota administración



ELEMENTO

Bogotá, mayo de 2024

Señores
Empresa de Transporte del tercer milenio – TRANSMILENIO
Atn. Jair Antonio Orjuela Pimienta
Profesional Universitario Grado 4 Mantenimiento e Infraestructura – Dirección Administrativa
Ciudad

Asunto: Valor Metro Cuadrado (M2) cuota Administración

Respetado Señor

De acuerdo con referencia al asunto, nos permitimos informar la distribución del valor de cuota de administración facturada a la fecha a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO, correspondiente a las unidades privadas que comprenden los pisos 2,4,5,6 y 7 de la torre 1 – Aire, ubicadas en el Edificio Elemento, así:

Concepto	Parqueaderos	M2	Valor total cuota
Cuota de administración pisos 2,4,5,6,7,	107 celdas de parqueadero	4787,10	$51.059.179

Nota: Es importante mencionar que el área adicional, equivalente a 819,46 m2 corresponden a la zona común de uso exclusivo, el cual bajo lo establecido en el Articulo 50 Parágrafo Primero del Reglamento de Propiedad horizontal el cual cita lo siguiente:
*"**PARAGRAFO PRIMERO:** De acuerdo con lo previsto en este Reglamento, los*

Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-1127-2024 – Contrato No. 1144-2024

En concordancia con lo anterior, en los estudios previos numeral quinto (5), soporta el valor estimado del contrato y sostuvo: "*La Empresa MTS, realiza Gestión Inmobiliaria Integral, bajo el cual gestionan activos corporativos, logísticos y comerciales, por lo que la asamblea de propietarios del Edificio Elemento dentro de sus obligaciones y autonomía determinó que dicha empresa administre dicho edificio.*

*(…) Por lo anterior, MTS entregó propuesta económica con la distribución del precio o valor que debe asumir TRANSMILENIO S.A. mensualmente por cuota de administración, en la cual se incluye el concepto de cuotas de administración de los pisos 2, 4, 5, 6 y 7, más los ciento siete (107) celdas de parqueaderos, lo cual equivale a un **área de 4.787,10 MT²,** el cual corresponde hasta la vigencia del 31 de Diciembre de 2024 a la suma de CINCUENTA Y UN MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE PESOS MONEDAD LEGAL COLOMBIANA ($ 51.059.179) y el precio o valor mensual de la Administración para el año 2025, es la proyección realizada por la parte técnica de la Entidad, que se encargara de supervisar dicho contrato.*

Es importante mencionar que ***el área adicional****,* ***equivalente a 819,46 MT², corresponde a la zona común de uso exclusivo, por lo tanto, no hay un cobro de cuota de administración por dicha área, ya que, los propietarios, los tenedores o cesionarios cuando tengan un piso completo, tendrán uso y goce exclusivo de los bienes comunes ubicados en el piso, por lo cual, será responsabilidad de los actores anteriormente mencionados realizar los mantenimientos y reparaciones necesarias,*** *entre otros; sin embargo, los propietarios cobraran el arriendo correspondientes a esos metros cuadrados aprovechables que para este caso corresponde a 5.606,56 MT², dicha información está consagrada en el artículo 50, párrafo primero del Reglamento de Propiedad Horizontal, que se encuentra en la escritura pública No. 2309."* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es importante aclarar que el artículo cincuenta (50) párrafo primero del Reglamento de Propiedad Horizontal, que se encuentra en la Escritura pública No.2309 del 10 de septiembre de 2015, de la Notaria Dieciséis del Círculo de Bogotá. en su párrafo 1, consagró que se denominan como tales: *"aquellos bienes cuya propiedad pertenece a todos los propietarios de unidades privadas según su coeficiente de copropiedad, pero no son indispensables para el correcto desenvolvimiento de las actividades de los propietarios o usuarios o están colindando con unidades privadas y en consecuencia su uso se asigna en forma exclusiva a determinados propietarios bien sea en este reglamento o en las escrituras de venta. Tendrán condiciones de bienes comunes de uso exclusivo las terrazas asignadas a las oficinas de los últimos pisos y el espacio de jardín colindante con las zonas de comida.*"

Este Órgano de Control, solicitó el acta de la asamblea en donde expresamente se determinó que el arrendador, puede cobrar el arrendamiento sobre las zonas comunes de uso exclusivo y dicha acta no fue entregada, en la carpeta del One Drive

de fecha 9 de mayo de 2025, dispuso para la entrega de la información aparece el documento enviado por la empresa MTS y en su asunto *"Valor del metro cuadrado M² cuota de administración",* es decir que para el caso que nos ocupa se está cobrando por las zonas comunes que son del edificio y a un costo de metro cuadrado de oficina dotada con su mobiliario.

Ahora bien, según el estudio de mercado, se describen algunas de las Especificaciones Técnicas Mínimas del Inmueble, que se describen a continuación:

Imagen No. 6 Resumen totales áreas arrendadas con áreas comunes exclusivas

PISO	CANTIDAD DE OFICINAS EN ARRIENDO	No. DE OFICINA	N°. DE MATRÍCULA INMOBILIARIA	MT² POR OFICINA EN ARRIENDO	TOTAL, ÁREA ARRENDADA MT² (OFICINAS Y ZONAS COMUNES EXCLUSIVAS)
2	1	201	50C-1954245	336,48	666,04
	2	202	50C-1954246	202,86	
4	3	401	50C-1954262	176,22	1.235,13
	4	402	50C-1954263	176,63	
	5	403	50C-1954264	227,28	
	6	404	50C-1954265	262,74	
	7	405	50C-1954266	219,07	
5	8	501	50C-1954275	176,22	1.235,13
	9	502	50C-1954276	176,63	
	10	503	50C-1954277	227,28	
	11	504	50C-1954278	262,74	
	12	505	50C-1954279	219,07	
6	13	601	50C-1954288	176,22	1.235,13
	14	602	50C-1954289	176,63	
	15	603	50C-1954290	227,28	
	16	604	50C-1954291	262,74	
	17	605	50C-1954292	219,07	
7	18	701	50C-1954299	176,22	1.235,13
	19	702	50C-1954300	176,63	
	20	703	50C-1954301	227,28	
	21	704	50C-1954302	262,74	
	22	705	50C-1954303	219,07	
SUBTOTAL MT² DE OFICINAS				4787,10	5606,56

Fuente: Estudio de mercado.
Elaboró Equipo TMSA.

"Los linderos generales se encuentran contenidos en la Escritura Publica No. 2309 del 10 de septiembre de 2015 de la Notaria Dieciséis del círculo de Bogotá y

aclaratoria de la Escritura Publica No. 3304 del 21 de Julio de 2015 de la Notaria Dieciséis de Bogotá. En cuanto a los linderos específicos, siendo un edificio que está sometido a régimen de propiedad horizontal las áreas objeto de arrendamiento se describen en el reglamento de propiedad horizontal, contenido ***en la Escritura Publica No. 2309 del 10 de septiembre de 2015 de la Notaria Dieciséis del círculo de Bogotá****".* (Negrilla propio).

Dentro de este documento de estudio de mercado, es claro que, lo que se arrendó por parte de Transmilenio S.A. fueron las oficinas en sus áreas privadas de 4.787,10 m², que incluyen la provisión de los recursos y la infraestructura necesaria para que las mismas estén en condiciones de ser ocupadas y donde se especifica que se suministra y se instala la solución mobiliaria; no los 5606,56 m² que incluyen las zonas comunes exclusivas que no forman parte de las cantidades reales de ocupación en m² requeridos para la ejecución del mismo, pues las terrazas y/o jardines no son colindantes, ni se requieren para el desenvolvimiento de las actividades por parte del sujeto de control.

Aunado a lo anterior, como se indicó en el estudio de mercado:

"(…) la cual incluye la provisión de los recursos y de la infraestructura necesaria, para que las oficinas estén a punto y en funcionamiento durante el periodo de este, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

Realizar los mantenimientos de la infraestructura necesarios para que continúen en perfecto FUNCIONAMIENTO las oficinas de TMSA en el CENTRO EMPRESARIAL ELEMENTO.

Suministrar e instalar la solución de mobiliario que se requieran de común acuerdo entre las partes, para que continúen en funcionamiento, de la manera más

adecuada según los diferentes cargos, Direcciones y áreas de TMSA en las oficinas de TMSA en el CENTRO EMPRESARIAL ELEMENTO en los pisos 2, 4, 5, 6 y 7 (…)". (Subrayado fuera de texto).

Atendiendo a estos elementos, este Organismo de Control realizó cuadro de análisis en metros cuadrados por piso y oficinas, estableciendo las zonas comunes, que se describen a continuación:

Cuadro No. 33. Análisis área en m² por piso y oficinas

Piso	Área (M²) de 22 oficina distribuidas en 5 pisos					Total - M² oficinas	Zonas comunes (M²)	Oficinas + zonas comunes
2	336,48	202,86	0,00	0,00	0,00	539,34	126,7	666,04
4	176,22	176,63	227,28	262,74	219,07	1.061,94	173,19	1.235,13
5	176,22	176,63	227,28	262,74	219,07	1.061,94	173,19	1.235,13
6	176,22	176,63	227,28	262,74	219,07	1.061,94	173,19	1.235,13
7	176,22	176,63	227,28	262,74	219,07	1.061,94	173,19	1.235,13
						4.787,10	819,46	5.606,56

Área total de oficinas (M²)
Áreas comunes (terrazas, cubiertas y jardines) (M²)
Área total cobrada (M²)

Fuente: Proceso de selección TMSA-CD-1127-2024 – Escritura Publica No. 2309 del 10 septiembre/2015
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

En consecuencia, el valor de la administración del Edificio Elemento para los pisos arrendados por el sujeto de control es de $51.059.179, dicho valor está exento del IVA., y corresponde a los 4.787,10 m² de 22 oficinas, 1.269.60 m² de 107 parqueaderos y a los 819,46 m² restantes, a los cuales no se les aplican dichos costos por tratarse de zonas de uso común de uso exclusivo, que según la entidad son áreas que pertenecen a todos los propietarios del edificio o conjunto (bienes comunes), pero cuyo uso y goce exclusivo ha sido asignado a uno o varios propietarios en particular, llámese terrazas y

jardines según el artículo 50 párrafo primero de la Escritura Pública No. 2309 del 10 de septiembre de 2015, de la Notaria Dieciséis del Círculo de Bogotá.

Aunque el uso sea exclusivo, estas áreas siguen siendo bienes comunes; esto significa que la responsabilidad de su mantenimiento general, reparaciones estructurales y conservación recae sobre la administración de la propiedad horizontal y, por ende, se financia a través de las expensas comunes o cuotas de administración que pagan todos los propietarios, no resulta contractual, ni jurídicamente viable que se encuentren exentos del pago de las cuotas de administración pero sean cobrados los metros cuadrados de estas zonas comunes dentro de los cánones de arrendamiento cuando se trata de terrazas y jardines que no se requieren para el desarrollo del objeto del contrato.

Por consiguiente, en concordancia con lo establecido en el artículo 50 de la Escritura pública No. 2309 de septiembre 10 de 2015, párrafo primero, del reglamento de propiedad horizontal, el cual cita lo siguiente:

> *"**Artículo 50. Bienes Comunes de Uso Exclusivo**. Se denominan como tales aquellos bienes cuya propiedad pertenece a todos los propietarios de unidades privadas según su coeficiente de copropiedad, **pero no son indispensables para el correcto desenvolvimiento de las actividades de los propietarios o usuarios o estén colindando con unidades privadas y en consecuencia su uso se asigna en forma exclusiva a determinados propietarios bien sea en este reglamento o en las escrituras de venta. Tendrá la condición de bienes comunes de uso exclusivo las terrazas asignadas a las oficinas de los últimos pisos, y el espacio del jardín colindante con la zona de comidas**.*
> (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En consecuencia, el sujeto de control está realizando el pago al adjudicatario RENTEK S.A.S. por valor de $7.068.773.280, equivalentes a 5.606.56m2 durante el termino de ejecución del contrato de arrendamiento, cuyo metraje forma parte de su oferta económica, incluyendo las zonas comunes (Terrazas y Jardines) y las celdas de parqueaderos, cuando las zonas comunes se encuentran exentas de los costos de administración, por cuanto el metraje real en arrendamiento corresponde a 4.787,10 m² y el restante equivalente a 819.46 m², no debieron formar parte de este cobro, según las características descritas en el artículo 50 párrafo primero de la Escritura Publica No. 2309 de 2015 antes mencionada.

Así las cosas, verificado el artículo 50 de la Escritura Publica No. 2309 de 2015 (página 158) el equivalente a los **819,46 m² ,** hace referencia a los bienes comunes de uso exclusivo que no son indispensables para el correcto desenvolvimiento de las actividades de los propietarios o usuarios o están colindando con unidades privadas; y en consecuencia, su uso se asigna en forma exclusiva a determinados propietarios bien sea en este Reglamento o en las Escrituras de venta, cuyo valor en m², se incluye en el valor de los cánones de arrendamiento del presente contrato, como si se tratara de oficinas con mobiliario e infraestructura, cuando le corresponde a los propietarios sus reparaciones y mantenimientos, no atribuibles al sujeto de control como arrendatario de las mismas.

En consecuencia, el área de las 22 oficinas es de 4.787.10 m² por lo cual el sujeto de control debió cancelar por concepto de los cánones de arrendamiento la suma de $6.035.594.832 lo que genera una diferencia de MIL TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL ($1.033.178.446), por 819,46 m² que no corresponden a oficinas dotadas con mobiliario e infraestructura, siendo zonas comunes cuyo valor no debió ser incluido en dichos cánones de arrendamiento, porque su uso y goce se encuentra

exento del pago de la administración, por cuanto su sostenimiento le corresponde al propietario del inmueble y su utilización no es indispensables para el correcto desenvolvimiento de las actividades de los propietarios o usuarios o están colindando con unidades privadas y en consecuencia su uso se asigna en forma exclusiva a determinados propietarios.

Corolario lo anterior, la Ley 675 de 2001 (Régimen de Propiedad Horizontal) en su artículo 23, establece un régimen especial para los bienes comunes de uso exclusivo:

> ***"ARTÍCULO 23. Régimen especial de los bienes comunes de uso exclusivo.*** *Los propietarios de los bienes privados a los que asigne el uso exclusivo de un determinado bien común, según lo previsto en el artículo anterior, quedarán obligados a:*
>
> *1. No efectuar alteraciones ni realizar construcciones sobre o bajo el bien.*
>
> *2. No cambiar su destinación.*
>
> *3. Hacerse cargo de las reparaciones a que haya lugar, como consecuencia de aquellos deterioros que se produzcan por culpa del tenedor o de las reparaciones locativas que se requieran por el desgaste ocasionado aún bajo uso legítimo, por paso del tiempo.*
>
> *4. Pagar las compensaciones económicas por el uso exclusivo, según lo aprobado en la asamblea general.*
>
> ***PARÁGRAFO 1º.*** *Las mejoras necesarias, no comprendidas dentro de las previsiones del numeral 3 del presente artículo, se tendrán como expensas*

comunes del edificio o conjunto, cuando no se trate de eventos en los que deba responder el constructor.

***PARÁGRAFO 2º.** En ningún caso el propietario inicial podrá vender el derecho de uso exclusivo sobre bienes comunes."*

Las zonas comunes de uso privado no forman parte del coeficiente de propiedad de la unidad privada a la que están asignadas. Aunque una zona común de uso privado esté asignada para el disfrute exclusivo de un propietario, sigue siendo un bien común. Su propiedad pertenece a todos los copropietarios en proporción a sus coeficientes. El uso exclusivo es un derecho otorgado sobre un bien que no es de propiedad privada. El coeficiente de propiedad se calcula principalmente sobre el área privada de cada unidad. Las zonas comunes de uso privado, al ser bienes comunes, aunque de uso exclusivo, generalmente no se incluyen en el cálculo del coeficiente de propiedad de la unidad a la que están asignadas. Su uso exclusivo otorga derechos de disfrute, pero no altera la propiedad sobre el bien común ni la proporción de participación del propietario sobre el resto de los bienes comunes.

En visita administrativa del día 05 de mayo del 2025, se le realiza al sujeto de control la siguiente pregunta contenida en el numeral 1: *"Conforme a lo establecido en los estudios previos numeral 5, y el artículo 50 del reglamento de propiedad horizontal contenido en la Escritura Pública 2309, el área adicional de 819.46 m², a qué zonas comunes corresponden por cada piso y expliquen las razones de carácter administrativo del no pago de cuota de administración sobre dichas zonas".*

La respuesta de la entidad fue la siguiente:

"(…) las áreas de las zonas comunes de los pisos 2, 4, 5, 6 y 7 suman un total 487,8 M² aproximadamente y lo que afirmo en su momento la administración del Edificio

Elemento MTS que eran 819.46 M² corresponde a la sumatoria de los 487,8 M² de las zonas comunes y los 331,6 M², los cuales son los M² que no hace parte del área privada (4787,1 M²). (…)".

TMSA en su respuesta indica que, estos M^2 hacen referencia a lobbies y baños cuyos linderos se encuentran en la Escritura Pública No. 3304 del 21 de Julio de 2016 de la Notaria Dieciséis de Bogotá, es de mencionar que en el artículo 50 párrafo 1, contiene la información de la Escritura Publica No. 2309 del 10 de septiembre de 2015, de la Notaria Dieciséis del círculo de Bogotá y que hacen referencia a las terrazas, jardines y anexa el bien común de cubiertas; cuyo cobro se realiza como si se tratara de metros cuadrados privados de oficinas, con las características técnicas que se describen en el proceso de selección, específicamente en los estudios de mercado.

De acuerdo con lo establecido en los estudios previos y en el estudio de mercado presentado por Transmilenio S.A., como parte integral del proceso de selección, no se hizo referencia al área privada arrendada de las oficinas, que incluyen la infraestructura necesaria y el mobiliario; se menciona por parte del sujeto de control un área total arrendada en M² y la inclusión de zonas comunes de uso exclusivo (terrazas y jardines); por lo que no resulta procedente incluir una nueva comunicación de la empresa que administra el Edificio con aclaraciones posteriores a la estructuración del proceso de selección que modifican las condiciones técnicas sobre las cuales se suscribió el contrato de arrendamiento.

En consecuencia, verificó este Órgano de Control en la comunicación de la administración contenida en la respuesta dada en visita administrativa, que se discriminó el área construida que incluye muros, paredes internas, externas, lo cual no formo parte de la propuesta económica de quien resultó adjudicatario en el proceso de selección; así como tampoco se puede tener en cuenta dentro del valor del arrendamiento, las áreas de uso común en el canon de arrendamiento; ni existió en

ninguno de los documentos de estructuración precontractual alguna aclaración al respecto o estudio técnico que efectuara la discriminación del costo del metro cuadrado, cuando se sostiene que incluía la infraestructura y mobiliario necesarios.

Las causas de la presente observación administrativa con incidencia fiscal por valor de $1.033.178.446 y con presunta incidencia disciplinaria, obedecen a las irregularidades frente a la asunción en los cánones de arrendamiento por parte del sujeto de control de las zonas comunes (Terrazas y jardines) según el artículo 50 párrafo 1 de la Escritura Pública 2309 de 2015, cuya responsabilidad de mantenimiento, reparaciones; así como su uso y goce corresponden al propietario de dicho inmueble, sin ser de carácter necesarias para el desarrollo normal de las oficinas dotadas con infraestructura y mobiliario; conllevado por la falta de diligencia, cuidado, vigilancia y control en la administración de los recursos públicos, unos sobrecostos en la valoración económica adicional a lo que verdaderamente necesitaba el sujeto de control para su sede administrativa.

El hecho evidenciado, conllevó a que el sujeto de control pagara por una mayor cantidad de M² (5.606,56 M²), incluyendo (819,46 M²) de zonas comunes consagradas en el artículo 50 párrafo primero de la Escritura Publica 2309 de 2015, cuando las áreas totales de las oficinas arrendadas con mobiliario corresponden a 4.787,10 M², acorde con los documentos estructurantes del proceso de selección y las condiciones técnicas del inmueble objeto del contrato.

Esto generó un mayor pago en los cánones de arrendamiento del inmueble de la sede administrativa de Transmilenio S.A., el cual se constituye en un presunto detrimento al patrimonio público, por valor de $1.033.178.446, porque la entidad pagó mensualmente sobre los 819,46 M² adicionales a los que poseen los inmuebles arrendados, durante el termino de ejecución del contrato por valor cada M² de $105.067.

Con este actuar de la administración presuntamente se vulneran los principios de legalidad, planeación, eficiencia, eficacia y economía que rigen la gestión fiscal, según los artículos 209 y 267 de la constitución política, Eficacia, Economía, consagrados en el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley 80 de 1993, (Régimen de Contratación) Pública): artículo 3º.- de los fines de la contratación estatal, artículo 4 numeral 9, artículo 23.- de los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales, artículo 26º.- del principio de responsabilidad numerales 1, 2, 4 y 5; artículos Nos. 3 y 4 de la Ley No. 489 de 1998; literales b) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, los artículos Nos. 83 y 84 de la Ley No. 1474; igualmente, en la conducta señalada en los artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000; literales a), d) y n) del artículo 3º del Decreto Ley No. 403 del 2020 ; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en los artículos 38. Deberes, numerales 1, 3, 16, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 (Código Disciplinario) del 28 de enero del 2019.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que:

Con respecto al aparte de la Carta de Observaciones en donde se indica "*El equipo auditor pudo observar que la propuesta se basa en la experiencia y en el costo beneficio que tiene mantenerse en el inmueble ya arrendado por varios años, frente al costo que tiene realizar las adecuaciones técnicas en otro lugar; sin embargo, y de acuerdo a la visita administrativa y las respuestas dadas por la entidad sobre el estudio del costo del*

metro para definir con precisión la mejor opción, TMSA no aportó ningún documento que contuviera un estudio técnico que respaldara su decisión al respecto; por el contrario su respuesta se limitó a indicar que dentro del valor se encontraba."

El órgano de control al preguntar sobre los estudios de los costos del metro cuadrado para definir con precisión la mejor opción, tanto en la visita administrativa como en los documentos aportados luego de la misma, no recibió por parte de la entidad un estudio técnico detallado que respaldara la decisión de la entidad de incluir las zonas comunes cobradas en los metros arrendados, y es que los metros cuadrados de zonas comunes exclusivas y los construidos no pueden ser incluidos como metros cuadrados de oficinas y ser cobrados.

Expresa Transmilenio, lo siguiente: *"(…) en la Escritura Pública 3.304 del 21 de Julio de 2016, en la Notaria 16 del Círculo de Bogotá D.C. reposa dicha escritura, en la cual taxativamente se encuentra en las páginas 152 y 154"(…) Por consiguiente, se razona que los propietarios de un piso completo y por lo tanto sus cesionarios o los tenederos de dicho piso, tendrán el uso y goce exclusivo de los bienes comunes ubicados en el piso donde se encuentran sus respetivas unidades de dominio privado, por lo cual en este caso RENTEK S.A.S., tiene el derecho que le otorga el Reglamento de Propiedad Horizontal a incluir los metros cuadrados de los bienes comunes más los metros cuadrados de área construida la cual la conforman también los metros cuadrados de área privada para ser arrendada en su totalidad a los clientes interesados (…)"*(Subrayado fuera te texto)

Como se expresó anteriormente, el arrendamiento debe basarse única y exclusivamente en las zonas de áreas privadas para oficinas, independiente que la escritura pública 3.304 del 21 de julio de 2016, la cual contiene el reglamento de propiedad horizontal, le otorgue el derecho de uso de los bienes comunes en forma exclusiva. Y respecto de lo expresado por Transmilenio S.A. donde afirma que "(…)

tiene el derecho que le otorga el Reglamento de Propiedad Horizontal a incluir los metros cuadrados de los bienes comunes más los metros cuadrados de área construida la cual la conforman también los metros cuadrados de área privada (…)" Esto es absolutamente incorrecto, ya que la misma escritura define y distingue las áreas privadas en su artículo 110 que a la letra dice: *"(…)* ***Determinación de las unidades privadas****; del capítulo XVI. (…) Este se caracteriza por su uso para oficinas, en los que se integran las áreas privadas, los corredores, las áreas comunes y el verde de la naturaleza. De igual manera, el proyecto tiene dos bodegas que complementan los usos principales con bienes y servicios comunales. Las unidades privadas se separan de bienes de uso público y/o otros bienes privados y/o bienes comunes, por medio de muros y/o columnas y/o ductos, bienes de propiedad común, según descripción grafica contenida en los planos de propiedad horizontal aprobados y que forman parte de esta reglamentación (…)"* (subrayado fuera de texto)

Más aún, en la reforma del reglamento de propiedad horizontal del Edificio Elemento Torre1 E1-Aire elevada a Escritura Pública 3.304 del 21 de Julio de 2016, en la Notaria 16 del Círculo de Bogotá D.C., registrado en el folio de matrícula inmobiliaria en mayor extensión No. 50C-216825, no expresa la posibilidad de cobrar los bienes comunes o esenciales o no esenciales y menos con un valor del m² que incluye el mobiliario, como si se tratara del área de una oficina. Lo cual no es cierto.

Así lo definen los siguientes artículos: **Artículo 7 del Capítulo IV en la conformación del edificio** "*Así mismo, el edificio cuenta con bienes comunes o esenciales y no esenciales. Los primeros incluyen las fachadas, los muros, los accesos y circulaciones vehiculares y peatonales, las escaleras, los ascensores, las cubiertas y otros."*

De igual modo, lo propio indica **el Artículo 50 "Bienes comunes de uso exclusivo**. *La Escritura Publica No. 3.304 de 2016 (reforma), Se denominan como tales*

aquellos bienes cuya propiedad pertenece a todos los propietarios de unidades privadas según su Coeficiente de Copropiedad, pero no son indispensables para el correcto desenvolvimiento de las actividades de los propietarios o usuarios o están colindando unidades privadas y en consecuencia su uso se asigna en forma exclusiva a determinados propietarios bien sea en este reglamento o en las escrituras de venta. tendrán la condición de bienes comunes de uso exclusivo las terrazas y cubiertas asignadas a las oficinas de los últimos pisos, y el espacio de jardines colindante con la zona de comidas. (…) Los propietarios y los usuarios de los bienes de uso exclusivo son responsables del cuidado, limpieza y mantenimiento de estos bienes y repararán los daños que ocasionen. Igualmente deberán permitir el acceso de personal de la administración cuando se esté causando daño a otros propietarios por causa de los Bienes Comunes de Uso exclusivo, sobre los cuales tienen derecho. (…)"

"PARAGRAFO PRIMERO. *De acuerdo con lo previsto en este Reglamento, los Propietarios de un piso completo, y por lo tanto sus cesionarios o los tenedores de dicho piso, tendrán el uso y goce exclusivo de los Bienes Comunes ubicados en el Piso donde se encuentren sus respectivas Unidades de Dominio Privado, tales como los lobbies y baños, obligándose en todo caso a no obstruir y por lo tanto permitiendo la circulación de los demás propietarios y usuarios del Edificio por las escaleras de evacuación. En este sentido ningún órgano de dirección o administrador de la propiedad horizontal constituida por el presente reglamento podrá, en representación de las mismas, desconocer, limitar, condicionar, intervenir en el ejercicio de estos derechos sin consentimiento y aprobación del propietario respectivo…"* (Subrayado propio)

De tal modo, que los apartes citados de la reforma de la EP # 3.304 Reglamento de Propiedad horizontal Edificio Elemento no facultan a RENTEK para cobrar el equivalente a los 819,46m² de las zonas comunes y de uso exclusivo, puesto que no está indicado expresamente en el documento y no existe Acta de Asamblea de

Propietarios, que es el máximo órgano para aprobar este tipo cobros sobre zonas comunes.

Este organismo de control evidenció que la información suministrada mediante nuevas comunicaciones de la empresa administradora del edificio (MTS), aporta aclaraciones posteriores al proceso de selección, que van en contravía modificando las condiciones técnicas sobre las cuales se suscribió el contrato de arrendamiento. Con la discriminación del área construida, incluyendo paredes internas, externas y muros, **elementos que no hicieron parte de la propuesta económica de quien fuera el ganador en el proceso de adjudicación,** puesto que no existió registro en los documentos de estructuración precontractual, estudio técnico o en su defecto alguna aclaración o discriminación del costo del m² de áreas comunes y exclusivas, cuando se indicó, que la propuesta incluía la infraestructura, mobiliario, red estructurada (Datos y Eléctrica) y demás elementos y equipos necesarios para el requerimiento técnico y uso por parte de TMSA.

Además, esos valores se pagan en los cánones de arrendamiento del presente contrato, como área de oficinas, tratándose de zonas comunes de uso exclusivo máxime cuando el reglamento de la Propiedad Horizontal Torre E-1-Aire expresa que los valores por reparación y mantenimiento les corresponden a los propietarios, resultan no atribuibles al sujeto de control como arrendatario de estas, lo que explícitamente reafirma su naturaleza de pertenecer a zonas comunes de uso exclusivo de la propiedad horizontal .

El sujeto de control en su respuesta a la carta de observaciones manifiesta que: ***"(...)*** *En el estudio de mercado, documento denominado "R-DA-101 Análisis del Sector - Estudio de Mercado CANON DE ARRENDAMIENTO 22 DE MAYO DE 2024 DEFINITIVO", en el capítulo "2.2.2. Especificaciones Técnicas Mínimas Del Inmueble",*

desde la página 20 hasta la 24, se informa sobre las características y especificaciones técnicas del inmueble destinado a la ARRENDATARIA (TRANSMILENIO S.A.):

Imagen No. 7. Resumen totales áreas arrendadas con zonas comunes exclusivas

PISO	CANTIDAD DE OFICINAS EN ARRIENDO	No. DE OFICINA	N°. DE MATRÍCULA INMOBILIARIA	MT² POR OFICINA EN ARRIENDO	TOTAL, ÁREA ARRENDADA MT² (OFICINAS Y ZONAS COMUNES EXCLUSIVAS)
2	1	201	50C-1954245	336,48	666,04
	2	202	50C-1954246	202,86	
4	3	401	50C-1954262	176,22	1.235,13
	4	402	50C-1954263	176,63	
	5	403	50C-1954264	227,28	
	6	404	50C-1954265	262,74	
	7	405	50C-1954266	219,07	
5	8	501	50C-1954275	176,22	1.235,13
	9	502	50C-1954276	176,63	
	10	503	50C-1954277	227,28	
	11	504	50C-1954278	262,74	
	12	505	50C-1954279	219,07	
6	13	601	50C-1954288	176,22	1.235,13
	14	602	50C-1954289	176,63	
	15	603	50C-1954290	227,28	
	16	604	50C-1954291	262,74	
	17	605	50C-1954292	219,07	
7	18	701	50C-1954299	176,22	1.235,13
	19	702	50C-1954300	176,63	
	20	703	50C-1954301	227,28	
	21	704	50C-1954302	262,74	
	22	705	50C-1954303	219,07	
SUBTOTAL MT² DE OFICINAS				4787,10	5606,56

Fuente: Estudio de mercado.
Elaboró Equipo TMSA.

Expresa la entidad auditada, que: en las especificaciones técnicas mínimas del inmueble requerido, en el análisis del sector-Estudio de mercado, se indican en áreas globales, en la columna de oficina en arriendo, se define un metraje especifico individualmente y en la columna de totales no se discriminan las otras áreas para el arriendo, lo cual no es diciente, especifico ni definitorio como información contenida en el contrato de arriendo No.1144-24, pudiéndose realizar, indicando el área de las zonas

comunes, hall de ascensores, baños, terrazas, jardines y lobbies por piso, como se indicó el área de cada oficina por cada piso; considerando que deja clara la información de las áreas requeridas para la contratación y su registro minucioso.

En consecuencia, este organismo de control, luego que fuera solicitada la información de las áreas comunes y exclusivas, MTS administrador del edificio Elemento allegó dicha información, pero ésta, no formaba parte integral en la estructuración de los documentos precontractuales del proceso de selección, tales como los estudios previos, análisis del sector- estudio de mercado y cuerpo del contrato, lo cual indica la presunta violación de los principios de planeación, transparencia y de la responsabilidad de la entidad contratante.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad auditada en su respuesta, los mismos no desvirtúan que no deben pagar canon de arrendamiento por las zonas comunes de uso exclusivo, señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, no se aceptan los argumentos del sujeto de control y se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo de la Contraloría de Bogotá, para lo de su competencia; la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.4.7 Contrato de Prestación de Servicios 1545-2024.

El contrato No. 1545 de 2024, corresponde al objeto *"Contratar la prestación de los servicios de un auditor externo en cumplimiento del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá para que adelante la evaluación, la razonabilidad, integridad y autenticidad de la información producida por la Contabilidad del Ente*

Contable SITP" a cargo del contratista L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS SAS por un plazo inicial de 4 meses, con estado actual terminado, con acta de inicio 11 de diciembre de 2024 y fecha de terminación 10 de abril de 2025, por un valor de $59.500 millones. Como resultado de su revisión, se presenta lo siguiente:

3.2.4.7.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por cuanto Transmilenio S.A. seleccionó y adjudicó a la firma L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S., el contrato 1545-2024, contraviniendo los principios de la contratación estatal y constitucionales de la función administrativa.

La Contraloría de Bogotá, ha formulado hallazgos a la Empresa Transmilenio S.A. en las auditorías practicadas a las vigencias 2022 y 2023, por incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal, en relación con los Estados Financieros del Ente Público Contable SITP. Por su parte, la Empresa Transmilenio planteó la siguiente acción de mejora: *"Realizar un proceso de contratación para una auditoría externa a los Estados Financieros del SITP"* en el Plan de Mejoramiento Institucional presentado ante la Contraloría de Bogotá.

Así las cosas, desde la invitación a participar en el proceso de selección TMSA-MIN-21-2024, se indica el siguiente objeto: *"**Contratar la prestación de los servicios de un auditor externo en cumplimiento del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá** para que adelante la evaluación, la razonabilidad, integridad y autenticidad de la información producida por la Contabilidad del Ente Contable SITP."* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Igualmente, en los estudios previos se muestra: *"De acuerdo con lo expresado y teniendo en cuenta el hallazgo reiterativo de la Contraloría en su auditoria regular a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. Código de auditoría No. 87 a la información contable y financiera del Ente Público Contable SITP de las*

vigencias 2022 y 2023, "3.2.1.2.8.1. ***Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal en la Empresa TRANSMILENIO S.A. respecto de los Estados Financieros del Ente Público Distrital SITP****" y en cumplimiento del plan de mejoramiento suscrito con este ente de control, el cual es: "Si bien es cierto la normatividad que aplica en el caso de los Estados financieros del EPC -SIPT no obliga a tener Revisor Fiscal , la entidad abrirá un proceso de contratación para una auditoría externa", se hace necesario abrir este proceso de contratación de una auditoría externa.". (*Negrilla y subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, la Empresa realizó un proceso de contratación de una auditoría externa, figura que difiere de la revisoría fiscal, objeto de los hallazgos formulados por el Organismo de Control.

Una vez analizadas las actividades propuestas en el Plan de Mejoramiento por Transmilenio S.A., para los hallazgos mencionados en las vigencias 2022 y 2023, se evidenciaron deficiencias sustanciales en la estructuración de los documentos precontractuales y contractuales del proceso de selección TMSA-MIN-21-2024, que direccionó la adjudicación del contrato 1545-2024 al proponente L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, las cuales se describen a continuación:

1. Frente al Estudio de Mercado y la selección de la oferta económica presentada por la firma L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS., no hay concordancia y/o similitud entre los valores propuestos para la prestación del servicio.

Según consta en el Estudio de Mercado, numeral 5**. ANÁLISIS DE PRECIOS DEL SECTOR /PRECIO PROMEDIO DEL SERVICIO** (Proceso de adquisición de bienes y servicios estudio de mercado – mínima cuantía código: R-DA-119 febrero de

2019), para establecer los precios de mercado se realizó la solicitud de información por Colombia Compra Eficiente; frente a quienes presentaron las cotizaciones, con los siguientes resultados y cuyo promedio de estas, siendo estas las más bajas determinaron el presupuesto estimado de la presente contratación, así:

Cuadro No. 34. Resumen cotizaciones presentadas frente al valor del presupuesto - Proceso de selección TMSA-MIN-21-2024

No.	Nombre Cotizante	Valor Cotización	Valor del presupuesto
1	GERMAN MONTENEGRO FAJARDO AUDITORES Y ASESORES S.A.S. BIC	$ 398.650.000,00	La entidad del valor de las cotizaciones globales referidas, así como de las cuatro metodologías para establecer el precio de referencia del proceso: Promedio, Media armónica, promedio del primer cuartil, promedio de las dos cotizaciones más bajas, utilizó esta última metodología, planteando el promedio simple de las dos cotizaciones más bajas (L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S. cotización de $ 88.060.000,00 **+** KRESTON COLOMBIA cotización por valor de $107.100.000,00) dividido entre 2, con un resultado del valor del presupuesto oficial de **NOVENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA ($97.580.000,00), incluido IVA,** impuestos de ley y demás costos directos e indirectos, contenido en el numeral 6 de dicho estudio de mercado.
2	AMEZQUITA & CIA. S.A.S.	$ 380.000.000,00	
3	L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S.	$ 88.060.000,00	
4	KRESTON COLOMBIA	$107.100.000,00	

Fuente: Proceso de selección TMSA-MIN-21-2024 Contrato 1545-2024. Radicado Contraloría 2-2025-07819 de 8/4/2025 (TMSA2025ER18703 de la misma fecha) – Contestación TMSA 2025EE11112 de 15/4/2025.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Verificadas las cotizaciones presentadas, en cuanto a los requerimientos para la prestación del servicio, no se encuentran detalladas sus características por horas o por personal ofertado por el contratista o que requiere la entidad contratante para satisfacer la necesidad, solo se mencionan los componentes del alcance del objeto del contrato tales como: *"1. Emitir certificación de los Estados Financieros, generados por la Contabilidad del SITP, al cierre de la vigencia 2023; 2.Auditar cuentas significativas utilizando niveles de materialidad; 3. Auditar las estimaciones contables y juicios más significativos; 4.Garantizar que los controles internos, los procesos, las normas y las políticas del Ente Público Contable son suficientes, eficaces y se ajustan a los requisitos normativos y las políticas del sector Gobierno y de Bogotá, como sus anexos.5. Garantizar que los mecanismos de información impiden que los Estados Financieros estén contaminados por errores".*

Lo que permitió la presentación de valores en las cotizaciones con parámetros no medibles técnica, ni financieramente y cuya información de contenido global arrojó precios altos y bajos que conllevó a la administración a la aplicación del promedio de las más bajas, para establecer el presupuesto; dichos errores de estructuración precontractual evitaron la comparación objetiva de los costos del contrato.

Aunado a lo anterior, la cotización presentada por el adjudicatario L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S. correspondió a un valor ofertado incluido IVA de $88.060.000 y el valor consignado en el formato No. 2 OFERTA ECONOMICA incluido IVA fue de $59.500.000, con una disminución por valor de $28.560.000 equivalente al 32,43% respecto del precio inicialmente presentado en su cotización; es decir no existe concordancia, aproximación y/o similitud entre los precios ofertados por el actual contratista en el proceso de selección, en el marco de su

cotización y la oferta económica; lo que afecta presuntamente la transparencia del proceso y la selección objetiva.

Más aún, si no existe solicitud de aclaración al respecto por parte de la entidad, siendo la base, que permitió la estimación del presupuesto oficial para la presente contratación; vulnerando presuntamente los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, especialmente los principios de transparencia y de planeación, por cuanto el sujeto de control desconoció las condiciones básicas de la caracterización de la cotización frente a la oferta, la demanda de donde debían generarse por expresa disposición legal, las condiciones y directrices del objeto a contratar.

2. Falta de utilización correcta de las herramientas metodológicas para establecer los precios artificialmente bajos, frente a la propuesta presentada por la firma adjudicataria L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS., consagradas en la Guía expedida por Colombia Compra Eficiente.

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, la Entidad Estatal debe solicitar aclaraciones al proponente que presenta una oferta que parece artificialmente baja, lo cual concuerda con lo expresado en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación expedida por Colombia Compra Eficiente, que expresa lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.4. Oferta con valor artificialmente bajo. Si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador de que trata el artículo anterior, o quien haga la evaluación de las ofertas,

debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas. (Subrayado fuera de texto)

*Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas...". (*Negrilla y subrayado propio).

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 26 Ley 80 de 1993, en virtud del Principio de Responsabilidad que rige la contratación estatal, los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

Mediante el radicado de la Contraloría 2-2025-07819 de 8/4/2025, se solicitó al sujeto de control frente a la determinación y utilización de las herramientas metodológicas de los precios artificialmente bajos, numeral 15. Factor de evaluación y selección (aspecto económico) y numeral 17. Precios artificialmente bajos de la invitación a participar, que, en la estructuración del proceso de selección, explicara:

1.1. Numeral 4 del requerimiento, si se presentó en audiencia, alguna observación relacionada con precios artificialmente bajos. En caso afirmativo, que se adjuntará copia de dicha diligencia administrativa y del estudio realizado por la entidad, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015: *"Con relación a la propuesta de menor precio en algunos de los valores ofertados cuando se dé la hipótesis establecida en dicha disposición, así mismo dará aplicación a la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación*".

1.2. Numeral 5. del requerimiento, explicar si la entidad solicitó alguna aclaración a los proponentes que participaron en la adjudicación del contrato, respecto de sus ofertas. En caso afirmativo, que adjuntara los soportes documentales correspondiente sobre el análisis de TMSA a las aclaraciones para revisar si estas, sustentan los valores ofrecidos y de los argumentos presentados por el proponente requerido, sobre si estos son suficientes, para ejecutar el contrato de acuerdo con los documentos del proceso.

1.3. Numeral 6 del requerimiento, de acuerdo con el número de propuestas presentadas, si se aplicó la metodología sugerida por Colombia Compra Eficiente cuando se presentan más de 5 ofertas en el proceso. En caso afirmativo, que remitiera los documentos soporte correspondientes. Si no se dio la aplicación de esta metodología, ante la existencia de más de 5 ofertas, determinar cuántas propuestas fueron evaluadas para la adjudicación del contrato, adjuntando las propuestas y explicaciones de las razones de la adjudicación.

Dando contestación (TMSA2025EE11112 de 15/4/2025), Transmilenio S.A. adjunto para estos numerales la solicitud de aclaración sobre los presuntos precios artificialmente bajos ofertados por el proponente adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, comunicación publicada en el módulo de informes del proceso del SECOP y la respuesta dada por este oferente, la cual no fue evidenciada su publicación en dicha plataforma, revisión efectuada al 9 de mayo de 2025.

De otro lado en dicha respuesta sostuvo que, se dio aplicación de la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente y en este sentido, tal como se observa en el requerimiento a este proponente, procede a efectuar la aplicación de la metodología y la herramienta frente a los posibles precios artificialmente bajos del oferente con el menor precio L&Q

REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S, toda vez, que según su aplicación, este presentaba la oferta con precios presuntamente artificialmente bajos, así:

Cuadro No. 35. Análisis de las condiciones ante ofertas artificialmente bajas

L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S.	$59.900.000
P2	$74.990.000
P3	$79.400.000
P4	$92.820.000
P5	$97.580.000
Mediana	$79.400.000
Desviación estándar	$14.987.325,31
Limite Admisible	**$64.412.674,69**

Fuente: Proceso de selección TMSA-MIN-21-2024 Contrato 1545-2024. Radicado Contraloría 2-2025-07819 de 8/4/2025 (TMSA2025ER18703 de la misma fecha) – Contestación TMSA 2025EE11112 de 15/4/2025.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

La Oferta del proponente L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. fue por valor de $59.500.000, mientras que el valor que sirvió de referente para establecer el límite admisible determinado por el sujeto de control contempló el valor de $59.900.000, cifra distinta a la oferta económica presentada.

Este Ente de Control, verificó que TMSA aplicara dicha Guía, en el marco de la metodología para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación, en concordancia con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, **por cuanto se presentaron 5 propuestas**, según consta en la plataforma del Secop.

En consecuencia, la invitación a participar en el presente proceso de selección consagraba en el numeral 16, dentro de las Reglas de adjudicación y aceptación, que se realizaría por el valor de la oferta económica del proponente y en el numeral 17 se

establecen las reglas para los precios artificialmente bajos, en lo que atañe a esta auditoría, consagra lo siguiente:

*"**Forma en que se procede cuando hay duda en la oferta económica:***

*La Guía de Colombia Compra Eficiente **señala que en la comparación a la hora de la evaluación la Entidad contrasta el valor de cada oferta con el costo estimado de la provisión del bien o servicio de acuerdo con el Estudio del Sector elaborado por la Entidad.***

Cuando la Entidad Estatal recibe menos de 5 ofertas debe solicitar aclaración a los proponentes cuyas ofertas sean menores en un 20%, o un mayor porcentaje, al costo total estimado por la Entidad Estatal. En todo caso en la comparación la Entidad debe contrastar cada oferta con las demás ofertas presentadas. (subrayado y negrilla fuera de texto) *Esta gestión supone que las ofertas son independientes y competitivas. Por esto, la Entidad debe tener en cuenta la historia de colusión entre los proponentes o en el sector, antes de aplicar estas herramientas para identificar ofertas que pueden ser artificialmente bajas.*

Metodología sugerida por Colombia Compra Eficiente cuando se presentan más de 5 ofertas en el proceso:

A. *Tomar el conjunto de ofertas a evaluar.*
B. *Calcular la mediana, o dependiendo de la dispersión de los datos el promedio, del valor de cada oferta o de cada ítem dentro de la oferta.*
C. *Calcular la desviación estándar del conjunto.*

D. Determinar el valor mínimo aceptable para la Entidad Estatal de acuerdo con la metodología explicada a continuación:

Para calcular la mediana, la Entidad debe ordenar los valores de mayor a menor y tomar el valor de la oferta en la mitad de la lista. Si el número de ofertas es par, debe tomar los dos valores de la mitad, sumarlos y dividirlos en dos.

La desviación estándar es el resultado de aplicar la siguiente formula:

$$Desviación\ estándar: \delta = \sqrt{\left(\frac{\sum_{i=1}^{n} (Valor\ de\ la\ oferta_i - Promedio\ de\ los\ valores\ de\ las\ ofertas)^2}{n}\right)}$$

Donde n es el número de ofertas.

El valor mínimo aceptable es igual a la media menos una (1) desviación estándar:

$$Valor\ Mínimo\ Aceptable = Mediana - Desviación\ Estándar$$

*Se fijará un valor mínimo aceptable distinto de acuerdo con la información que tenga disponible y dependiendo de los datos que este analizando**. Se identificará como posibles ofertas artificialmente bajas a todas las ofertas que cuenten con valores por debajo del valor mínimo aceptable**.*

***Antes de aceptar la oferta se dará una explicación detallada y completa de la metodología que utilizo para identificar posibles ofertas artificialmente bajas**.*

Pasos para identificar ofertas artificialmente bajas:

1. *Identificar las ofertas que pueden ser artificialmente bajas por medio de alguno de los métodos descritos por Colombia Compra Eficiente en su Guía.*
2. *Solicitar aclaración al proponente de los precios ofrecidos que parecen bajos sin explicación.*
3. *Analizar aclaraciones para revisar si estas sustentan los valores ofrecidos y si estos son suficientes para ejecutar el contrato de acuerdo con los Documentos del Proceso.*

4. *Decidir si continua con la evaluación de la oferta porque la explicación demuestra la habilidad del proponente para cumplir adecuadamente con el contrato con los precios ofrecidos* ***o rechazar la oferta si la explicación no sustenta los valores ofrecidos****.*

La explicación del proponente debe ser completa para permitir el análisis completo de la oferta y su sostenibilidad durante la vigencia del contrato.

Transmilenio en su solicitud de aclaración pedirá la desagregación de su precio de la siguiente forma: oferta= costo del bien, servicio u obra (insumos, equipos, personal) + gastos generales +imprevistos +utilidad.

Transmilenio solicitará las aclaraciones tantas veces como lo considere necesario y debe dejar tiempo suficiente a los proponentes para responder. Ese tiempo debe ser proporcional a la complejidad del objeto contratado en términos de administración del riesgo y las características de especificidad del objeto." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En este contexto, para la determinación de los precios artificialmente bajos, la entidad utilizó la Metodología sugerida por Colombia Compra Eficiente **cuando se presentan más de 5 ofertas consagrada en el numeral 17 de la invitación**, estableciendo un valor mínimo aceptable de **$64.412.674,69, lo que arroja la identificación como posible oferta artificialmente baja la del proponente adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000, por que se encontraba por debajo del valor mínimo aceptable que ameritaba la no aceptación de su oferta y su consecuente rechazo.**

Sin embargo, el comité evaluador una vez que este proponente adjudicatario el día 27/11/2024 ante el requerimiento del sujeto de control por contener precios

artificialmente bajos, justifica su precio con el desglose por el valor de la oferta económica $59.500.000, procede a presentar las evaluaciones técnicas y jurídicas preliminares y definitivas, entre ellas consta documento técnico del 25/11/2024, realizado por la contadora del SITP (Profesional Especializada Grado 6 -Contadora SITP), que fue designada como la supervisora del contrato, seleccionando a esta propuesta en orden de elegibilidad por corresponder **a la de menor valor (Oferta más baja),** según el **Factor de Evaluación Aspecto Económico**.

Es importante mencionar, que tanto la evaluación preliminar, como la evaluación definitiva, contienen los mismos criterios técnicos, lo único que se cambia es el título y no se contempla aclaración alguna sobre el análisis y decisión de la entidad en estos documentos, respecto de los precios artificialmente bajos presentados por el adjudicatario.

Este factor consagraba: "***El criterio de evaluación de las ofertas será el precio y su método de evaluación será el de menor valor***. ***La escogencia del contratista se hará respecto de la oferta que presente el precio más bajo***. *Para la evaluación de la oferta deberá diligenciarse el formulario de "Oferta Económica de la plataforma SECOP II".* Sin embargo, los resultados de evaluación económica no abordaron los parámetros de verificación contenidos en la Guía, para precios artificialmente bajos expedida por Colombia Compra Eficiente, como parte integral de estructuración del proceso de selección TMSA-MIN-21-2024.

Sumado a lo anterior, frente a esta selección del contratista con la oferta económica que contemplaba los precios más bajos, no se tuvo en cuenta por parte de la entidad, tampoco los resultados que arrojaba la metodología establecida en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación, ni las condiciones de evaluación del aspecto económico, que en sus notas 2 y 3, establecieron:

"NOTA 2: PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS - En relación con las propuestas económicas, la entidad observará el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, con relación a la propuesta de menor precio en algunos de los valores ofertados cuando se dé la hipótesis establecida en dicha disposición, así mismo dará aplicación a la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación.

NOTA 3: ***Será rechazada la oferta que supere el presupuesto oficial o alguno de los valores topes establecidos por la entidad***." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, la entidad desconoció todos estos criterios de selección ante propuestas artificialmente bajas y adoptó como resultado de la evaluación de la oferta económica de la firma L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000, por ser la de menor precio; sin que se evidencie por parte de este Ente de Control, cual fue el análisis realizado por TMSA ante la respuesta del proponente al presentar presuntamente precios artificialmente bajos, una vez aplicada la Guía referida, con desviación estándar de un valor mínimo aceptable de $64.412.674,69, lo que arroja la identificación como posible oferta artificialmente baja la del proponente adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000, porque se encontraba por debajo de este límite mínimo aceptable**,** que ameritan su rechazo y no su aceptación por parte del Comité Evaluador y el Representante legal de la entidad contratante.

3. **El desconocimiento de las observaciones presentadas por los oferentes, que abarcaban las inquietudes frente a la propuesta del adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS por presuntos precios artificialmente bajos.**

Dentro de las observaciones presentadas al informe de evaluación preliminar publicado el 26 de noviembre de 2024, con reiteración del 27/11/2024, la firma Business Consulting, manifestó entre otros aspectos lo siguiente:

"(…) Es así como los pliegos de condiciones definitivos tienen carácter ***VINCULANTE PARA LAS PARTES,*** *hecho que no se ve reflejado en el informe de evaluación donde claramente la entidad utiliza una metodología para el cálculo de precios artificialmente bajos, que el pliego de condiciones estableció para cuando se presentan* ***MÁS de 5 OFERTAS****, es decir a partir de 6 ofertas (más de cinco).*

Ahora bien, sorprendentemente en el informe de evaluación utiliza el método para ***más de 5 ofertas****, por lo que está utilizando un método que a la luz de la ley del proceso no debió utilizar, dado que reiteramos se aplica en el caso de recibir* ***más de 5 ofertas****,* ***por lo que no era de aplicación****.*

(…) Solicitamos se calcule las ofertas artificialmente bajas aquellas cuyo valor es menor o igual que el 20 % del costo total estimado por la entidad Presupuesto oficial: $97.580.000 20% del presupuesto oficial: $19.516.000 Ofertas artificialmente bajas: $78.064.000

(…)" Negrilla y subrayado propio.

En consecuencia, según la observación de este oferente, las propuestas con menor valor entre ellas la del adjudicatario, superan el umbral establecido del 20% respecto del presupuesto oficial del proceso y solicita su rechazo, por cuanto la entidad

no utilizó según este, la metodología correcta para determinar las ofertas con precios artificialmente bajos (más de 5 ofertas) y que una vez aplicada la metodología del 20% las ofertas de los proponentes L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. y ACAD se encontraban por debajo del límite establecido en $78.064.000.

La entidad da respuesta a esta observación, manifestando lo siguiente:

"Con respeto a la observación presentada por la proponente BOOST BUSINESS CONSULTING SAS, referente a la forma como se ha determinado los precios artificialmente bajos, para realizar la solicitud de aclaración y/o justificación de estos, nos permitimos manifestarle lo siguiente:

1. El proceso que nos ocupa es un proceso de Mínima Cuantía, es decir, ***que el factor a evaluar es el menor valor****, en ese orden, se verificaran todos los requisitos al proponente que oferte el menor valor el cual debe cumplir con todos los requisitos habilitantes solicitados en la invitación, en caso contrario se pasa al segundo en orden de precio y así sucesivamente.*

2. Para el presente caso, tenemos que el proponente de menor valor es L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S., con una oferta por valor de $ 59.900.000, proponente que fue evaluado según las reglas de la Invitación Pública que rige el proceso de Mínima Cuantía.

3. *Ahora, con respecto a la utilización del método cuando exista duda sobre la oferta económica, debemos tener en cuenta que la invitación publica del proceso TMSA-MIN-21-2023, atendió lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.2.4, sobre la oferta con valor artificialmente bajo, conforme a los presupuestos del citado artículo donde se dispone lo que debe hacer la entidad cuando el precio de una oferta parece artificialmente bajo: i) solicitar explicación al oferente, ii) analizar las*

explicaciones del oferente, iii) el responsable de la evaluación de las ofertas debe recomendar rechazar o continuar la evaluación de la oferta, y iv) para los procesos en que se utilice la subasta inversa, lo anterior se debe hacer al finalizar el evento de subasta, de acuerdo con el precio ofrecido al final de la misma.

4. Ahora bien, La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió una Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación, donde se encuentran las herramientas y pasos para identificarlas y manejarlas.

Teniendo como base lo anterior, la Invitación Pública estableció dicha regla respecto a las dudas que pudiesen surgir con respecto a la propuesta económica.

El equipo evaluador, siguiendo dichos parámetros utilizó un método que no pudo haber sido el más adecuado teniendo en cuenta la cantidad de ofertas presentadas, no más de cinco (5) propuestas**. **Pero ello no implica que el requerimiento realizado a la proponente de menor precio haya estado erróneo, por cuanto sin tener en cuenta la metodología utilizada es indudable que el proponente L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S., con su oferta por valor de $ 59.900.000, supera el margen del 20% al costo total estimado por la entidad, cuyo presupuesto es de $97.580.000.

Entonces, dicha circunstancia no implica que entidad deba rechazar de plano la oferta de L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S, porque sobrepasó el límite establecido para los precios artificialmente bajos, para ello se aplica lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.2.4, sobre la oferta con valor artificialmente bajo, como se ha mencionado en el punto tres (3) de esta respuesta.

En ese orden de ideas, no se acepta observación, porque la entidad debe entrar a valorar las explicaciones que debe dar L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A., sobre el requerimiento de precios artificialmente bajos y solo allí es donde puede tomar una determinación a la luz de la normatividad vigente, la doctrina y jurisprudencia aplicable al caso.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En la reiteración de la observación, la entidad da contestación, aclarando el 2/12/2024, lo siguiente: *“Reiteramos lo expresado en la respuesta a la observación de la evaluación preliminar del proceso de selección. Es importante tener la cuenta que el proceso en el que nos encontramos es un proceso de mínima cuantía regulado por el artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento* ***para la contratación de mínima cuantía de la Decreto 1082 de 2015 por lo tanto, la entidad aplico dicho procedimiento al evidenciar que el primer proponente que cumplió con los aspectos habilitantes jurídicos y técnicos podría presentar un precio artificialmente bajo, en ese sentido se realizó el requerimiento siguiendo los siguientes pasos: i) solicitar explicación al oferente, ii) analizar las explicaciones del oferente, iii) el responsable de la evaluación de las ofertas debe recomendar rechazar o continuar la evaluación de la oferta, y (…)***

(…) Ahora bien, si la entidad hubiese utilizado uno u otro método el resultado sería el mismo porque se habría tenido que requerir al proponente que oferto el menor precio que en este caso es L&Q REVISORES FISCALES AUDITORES EXTERNOS S.A.S.

(…) El observante no debe confundir la situación de que un proponente supere el tope base de un precio artificialmente bajo, es decir, que su valor sea menor al 20% del presupuesto oficial, se deba rechazar. La norma establece los pasos que hemos mencionado anteriormente, situación que fue realizada por la

entidad, independientemente de la metodología utilizada, caso contrario donde no se hubiese requerido al proponente, para lo cual la entidad tendría que retrotraer la evaluación requiriendo al proponente en salvaguarda del principio de selección objetiva e igualdad.

(…) El fondo radica en que el proponente respondió al requerimiento y dio las explicaciones que sobre su precio la entidad realizo y que posteriormente analizo, determinando que eran lo suficientemente aceptables para poder adjudicar el proceso de selección, garantizando la ejecución del contrato en salvaguarda de los recursos del erario público.” (Negrilla propia).

Ante estas situaciones administrativas, en el marco de la metodología propuesta para el precio artificialmente bajo contenido en la Guía, amerita la aclaración, con fundamento en el concepto emitido por Colombia Compra Eficiente C-299 del 14/05/2022, (PRECIO ARTIFICIALMENTE BAJO – Concepto / OFERTA CON VALOR ARTIFICALMENTE BAJO – Procedimiento – Criterios de identificación, con radicación Respuesta a consulta P20210324002446), donde se sostiene:

“OFERTA CON VALOR ARTIFICALMENTE BAJO – Procedimiento – Criterios de identificación – Herramienta - Metodología

A continuación, es necesario diferenciar dos procedimientos de la Guía: a) la identificación de ofertas que pueden ofrecer «precios artificialmente bajos» y b) el manejo de las ofertas con posibles «precios artificialmente bajos», para definir a cuáles ofertas se les debe aplicar cada procedimiento.

a) Identificación de ofertas que pueden ofrecer «precios artificialmente bajos»

Para identificar las ofertas, la entidad puede tener como insumos: i) el promedio del valor de las ofertas; ii) la mediana del valor las ofertas[9]; iii) la desviación estándar del valor de las ofertas; iv) la diferencia entre el costo estimado del contrato y el promedio o mediana del valor de las ofertas; v) la diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el promedio del valor de las ofertas; vi) la diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el costo estimado del contrato y vii) la información histórica de ofertas y contratos del objeto del proceso de contratación.

Con esta información, la Guía propone dos ***(2) «herramientas»*** *y* ***una (1) «metodología», y su aplicación depende de la cantidad de ofertas que se presentaron al procedimiento.***

a) Para la primera herramienta, la entidad puede acudir a la comparación absoluta, para contrastar el valor de cada oferta con el costo estimado de la provisión del bien o servicio, de acuerdo con el estudio del sector, siempre y cuando haya recibido menos de cinco (5) ofertas.

La regla consiste en que, si después de la comparación se encuentran ofertas menores en un 20% o un mayor porcentaje respecto del costo estimado por la entidad, se considerará que ofrecen precios artificialmente bajos. Por consiguiente, no se recomienda utilizar esta herramienta cuando se reciben cinco (5) o más ofertas, y no todas las ofertas deben ser tratadas por posibles «precios artificialmente bajos» sino aquellas con un valor por debajo del 20% o un

9 La mediana representa el valor de la variable en posición central para un conjunto de datos ordenados.

porcentaje superior, respecto del valor que la entidad definió como precio del bien, obra o servicio, de acuerdo con el presupuesto del proceso.

b) La segunda herramienta, denominada comparación relativa, corresponde a la «comparación de cada oferta con las demás presentadas», sin que se indique la cantidad de ofertas que debió recibir la entidad, por lo cual nada obsta para aplicarla, independientemente del número de ofertas presentadas al procedimiento.

Por otra parte, Colombia Compra Eficiente ha sugerido aplicar la siguiente metodología con pasos sucesivos, para identificar ofertas que pueden tener «precios artificialmente bajos», en los procedimientos donde hay cinco (5) o más ofertas, es decir, no es recomendable utilizarla cuando se reciben menos de cinco (5) ofertas: i) tomar el conjunto de ofertas a evaluar, ii) calcular la mediana, o dependiendo de la dispersión de los datos, el promedio del valor de cada oferta o de cada ítem dentro de la oferta, iii) calcular la desviación estándar del conjunto y iv) determinar el valor mínimo aceptable[10].

La mediana se debe calcular ordenando los valores de mayor a menor y tomando el valor de la oferta en la mitad de la lista. Si el número de ofertas es par, caso en el cual no habrá una oferta «en la mitad», se toman los dos valores del medio, se suman y dividen en dos. Posteriormente, es necesario calcular la desviación estándar, utilizando la siguiente fórmula, en la que el valor n es el número de ofertas:

10 Colombia Compra Eficiente. Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación. p.5.

$$Desviación\ estándar: \delta = \sqrt{\left(\frac{\sum_{i=1}^{n} (Valor\ de\ la\ oferta_i - Promedio\ de\ los\ valores\ de\ las\ ofertas)^2}{n}\right)}$$

El valor mínimo aceptable, por último, será igual a la mediana menos la desviación estándar. Con todo, dicho valor puede ser diferente al obtenido con la anterior metodología, dependiendo de la información y los datos con los que cuenten las entidades.

... En todo caso, «La Entidad Estatal puede identificar como posibles ofertas artificialmente bajas a todas las ofertas que cuenten con valores por debajo del valor mínimo aceptable».

De esta manera, las dos (2) herramientas y la metodología propuestas por la Guía para identificar las ofertas con posibles «precios artificialmente bajos», se aplican a todas las ofertas del procedimiento, ya que no existe exclusión de alguna oferta que no deba ser analizada por alguna razón, para comprobar si esos precios tienen esa condición; pero la identificación puede o no requerir de todas las ofertas del procedimiento, como en la comparación absoluta, donde no se requieren las demás ofertas sino que se hace un análisis individual, esto es, se aplica a todas las ofertas pero en la comparación solo se observa la oferta que la entidad seleccionó para la revisión de sus precios, y continuando con las demás porque todas deben ser analizadas. Por el contrario, en la comparación relativa y en la metodología sí se requiere el conjunto de ofertas para la identificación, ya que la comparación se hace entre una oferta y las demás presentadas, y los datos que requiere la metodología resultan de tener los valores de todas las ofertas.

Se debe tener en cuenta que este acápite se refiere a la identificación de ofertas con precios que parezcan artificialmente bajos, y la definición de «identificar» indica que se trata de reconocer la diferencia entre una cosa y otra, para poder distinguir lo que se busca[11], lo cual no se puede hacer si no se revisan todas las ofertas. Esto no quiere decir que las dos (2) herramientas y la metodología requieran tener en cuenta todas las ofertas para analizar cada una, ya que se puede analizar una sola o en conjunto, dependiendo de lo mencionado…"

b) Manejo de las ofertas con posibles «precios artificialmente bajos»

Identificadas las ofertas que pueden o parecen ser artificialmente bajas, la Guía sugiere realizar las siguientes actuaciones, observando lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015:

i) Solicitar aclaración a los proponentes que hayan ofertado precios que parecen bajos injustificadamente,

ii) Analizar las explicaciones y

*iii) Decidir «**si continúa con la evaluación de la oferta porque la explicación demuestra la habilidad del proponente para cumplir adecuadamente con el contrato con los precios ofrecidos**, **o rechazar la oferta si la explicación no sustenta los valores ofrecidos**»[12].*

(…) El artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015 también prevé que, dadas las explicaciones que justifican el precio, ***el comité evaluador decide si***

11 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: «Identificar: […] 2. tr. Reconocer si una persona o cosa es la misma que se supone o se busca. […]».
[12]Colombia Compra Eficiente. Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación. p.7.

rechaza o no la oferta.”*. (Negrilla* y subrayado fuera de texto.)

En este contexto del concepto referido, la Guía, las observaciones al informe preliminar y definitivo del proceso de selección TMSA-MIN-21-2024 y las respuestas dadas por la entidad para la evaluación económica de 5 propuestas efectivamente presentadas por los proponentes; que frente a 4 propuestas o menos y 5 propuestas o más, según la metodología de Colombia Compra eficiente para precios artificialmente bajos, en cada una de estas, se establecía un límite para su determinación entre $78.064.000 (cuyo valor es menor o igual que el 20 % del costo total estimado por la entidad para el presupuesto) y $64.412.674,69 (como valor mínimo aceptable calculada la desviación estándar), lo que arroja la identificación como posible oferta artificialmente baja la del proponente adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000, debiendo ser rechazada por el sujeto de control.

Lo anterior debido a que se encontraba por debajo de estos límites establecidos en estas herramientas y metodología consignada en la Guía, vulnerando los principios de la contratación estatal y de la función administrativa; más aún cuando en la evaluación del comité, no se evidencia ningún análisis realizado para aceptar o rechazar esta oferta por precios artificialmente bajos, por el contrario se acepta aplicando los criterios de evaluación económica, por ser la de menor valor, desconociendo los resultados obtenidos en la aplicación de esta Guía**.**

4. **Selección de la propuesta de este proponente, sin el cumplimiento de los requisitos legales, designación del supervisor antes de la apertura del proceso de selección y deficiencias administrativas en la supervisión, incumpliendo los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y selección objetiva.**

Se concluye de estas evidencias encontradas y explicadas en los acápites anteriores por este organismo de control, que presuntamente la selección del contratista, ya se encontraba direccionada a esta única firma **L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000**; a lo cual se suma, el acto administrativo de designación del supervisor de forma irregular, el cual se realizó anticipadamente desconociendo la fecha de la apertura del proceso de selección, que según cronograma inicio con la publicación de la invitación desde el 15/11/2024.

Dicha designación para la supervisión, en cabeza del Profesional Especializado Grado 6 Dirección Corporativa- Contadora del ente público contable SITP data del **17/07/2024**, **según expedición de dicho documento con sello de notificación de la misma fecha**, cuando el proceso en el secop tiene su apertura desde el 15/11/2024, con resultado de suscripción del contrato 1545 de fecha 4/12/2024.

Igualmente, dicho documento, subido al SECOP, y aportado por TMSA en su respuesta TMSA2025EE11112 de 15/4/2025, consigna la designación como supervisora a esta profesional, debidamente comunicada por la Directora Corporativa de Transmilenio S.A., así:

"*Como persona nombrada: (xxx) Cargo: Profesional Especializado grado 6 Dirección Corporativa.*

Atendiendo lo dispuesto en el contrato No.1545-24 cuyo objeto consiste en "(...)

DCC149 Contratar la prestación de los servicios de un auditor externo en cumplimiento del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá para que adelante la evaluación, la razonabilidad, integridad y autenticidad de la información producida por la Contabilidad del Ente Contable SITP., celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS identificada con Nit. 900.354.279-1 se le comunica la designación como supervisor para que inicie el contrato y lo acompañe en su ejecución, terminación, liquidación y eventuales obligaciones post contractuales."

Lo que resulta más relevante, frente al proponente, es que sin haber sido seleccionado y que demuestra presuntamente su favorecimiento, está en que, al observar la fecha de designación como supervisora, comunicado por la Directora Corporativa a la profesional contadora del ente Público contable SITP y el sello de notificación del 17 de julio de 2024, anterior al inicio del proceso.

Por su parte, en el CONTRATO - CARTA DE ACEPTACIÓN DE OFERTA *"SUPERVISIÓN: La supervisión del presente contrato será ejercida por la* ***profesional especializado grado 6 – Contadora del SITP*** *o quien designe por escrito el/la ordenador/a del gasto.".*

Aunado a lo anterior, según contestación dada por el sujeto de control TMSA2025EE11112 de 15/04/2025, al numeral 9 del oficio de la Contraloría 2-2025-07819 de 8/4/2025 (TMSA2025ER18703 de la misma fecha), sostuvo:

"Conforme a la documentación publicada en la plataforma SECOP II, ***se informa que inicialmente se delegó la supervisión del contrato 1545 de 2024 a la Trabajadora Oficial (xxx), Profesional Especializado Grado 06 - Contadora SITP. Sin embargo, debido a la naturaleza de sus funciones, la profesional no podía ejercer simultáneamente como parte y supervisora del contrato, razón por la cual no se formalizó su designación****. En consecuencia, la directora Corporativa*

asumió la supervisión del mencionado contrato.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De los documentos de estructuración precontractual y contractuales de la supervisión designada a la Profesional Especializado Grado 06 - Contadora SITP, el día 17 de julio de 2024, aparece publicada en el SECOP, desconociendo el cronograma y el inicio del proceso de selección desde el 15/11/2024; su no formalización por el conflicto de intereses al ser juez y parte en la estructuración del proceso, la selección del adjudicatario, vulnera presuntamente la imparcialidad la debida transparencia y selección objetiva en la contratación estatal.

El conflicto de intereses es definido por el Consejo de Estado como: ***“La concurrencia de intereses antagónicos en quien ejerce funciones públicas, por lo cual puede afectarse la transparencia de las decisiones que le competen y llevarlo a adoptar determinaciones de aprovechamiento personal, familiar o particular, en detrimento del interés público***”[13]. (Negrilla fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, se evidencia su participación en la elaboración de los estudios previos, anexos y evaluación técnica de las propuestas, lo que genera conflicto de intereses, porque es la servidora pública (profesional especializado grado 6 – Dirección Corporativa) encargada de la contabilidad del SITP y la firma adjudicataria es la persona jurídica que realizaría la auditoría externa a esta contabilidad del ente público contable.

Estas situaciones administrativas van en contravía del deber de imparcialidad, transparencia y de selección objetiva, dada la suscripción de la designación como supervisora, con selección del adjudicatario previo al inicio del proceso; así como el ejercicio de participación de esta profesional como contadora del SITP, en el proceso

[13] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de abril del 2004, Rad. No. 1572.

de selección de quien desarrollaría la auditoría a dicha contabilidad.

Aunado a lo anterior, no se adjunta documento de designación de la Directora Corporativa, para ejercer las funciones de supervisión en el mencionado contrato, la cual debe ser expresa, clara y en el marco de ejecución de este.

En el anexo técnico Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios Anexo Técnico, se indica: "***7. SUPERVISIÓN La supervisión del presente contrato será ejercida por la profesional especializad grado 6 – Contadora del SITP o quien designe por escrito el/la ordenador/a del gasto***. …. ***La designación se realizará a través del Plataforma del SECOP II***, *cuando se inicia un contrato nuevo por esta vía. Para designación de supervisores temporales o cambio de supervisor en forma definitiva, el formato (y el anexo si requiere) debe ir publicado en el expediente virtual en documentos de ejecución por el supervisor saliente, y este cambio debe informar a los administradores de plataforma.* ***EN TODO CASO EL SUPERVISOR SALIENTE DEBE HACER LA GESTIÓN ANTE EL ORDENADOR DEL GASTO PARA QUE SE HAGA EL CAMBIO EN LA PLATAFORMA SECOP II, PARA ELLO PUEDE PEDIR SOPORTE CON LOS ADMINISTRADORES DE PLATAFORMA***." (Subrayado y negrilla fuera de texto), sin embargo, no se tiene evidencia del cambio de supervisor en la plataforma SECOP, ni de su designación por parte del representante legal de la entidad.

Entre tanto, se vulneró presuntamente por parte de TMSA el deber riguroso de garantizar la imparcialidad en la escogencia del proponente, bajo el respeto de los principios de publicidad, transparencia, moralidad, selección objetiva, libre concurrencia e igualdad, entre otros, propios de la contratación estatal.

Ahora bien, en la aplicación del principio de transparencia, la selección de este contratista debió basarse en criterios de objetividad, neutralidad y claridad de las

condiciones técnicas, jurídicas, económicas y financieras, que permitiera una escogencia objetiva determinando la oferta más favorable para los intereses de la Administración.

En suma, mediante respuesta radicado TMSA2025-EE-11112 de fecha 15 de abril de 2025, al punto 18. Socialización, se adjuntó archivo con nombre *"FOR_1_SOCIALIZACIÓNPRES_SITP_2024.pdf"* de fecha 27 de enero de 2025, en el cual se observa en el campo *"Firma Aceptación Cliente"* la firma de la profesional - Contadora del SITP; cuando no ostentaba la designación como supervisora del contrato, pues para esa fecha, las actividades de vigilancia, le correspondían a la Directora Corporativa según manifestación expresa del sujeto de control; por cuanto, se entiende por parte de este organismo de control esta actividad se ejerció desde el día 11/12/2024, a pesar que no existe acto de delegación en cabeza de esta Directora para el ejercicio de actividades de supervisión consagradas en el artículo 83 de la Ley No. 1474 de 2011.

Igualmente, el Sujeto de Control, mediante la enunciada comunicación 2025-EE-11112 de fecha 15 de abril de 2025, en cumplimiento de las obligaciones contractuales adjuntó los siguientes informes emitidos por el contratista L&Q Revisores Fiscales & Auditores Externos: *"INFORME AUDITORÍA EXTERNA CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE 2024",* de fecha 30 de enero de 2025 e *"INFORME DE RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA SEGURIDAD Y CONTROLES GENERALES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN"* de fecha 03 de enero de 2025*,* los cuales se encuentran dirigidos a la Profesional Especializada Grado 6 – Contadora SITP; aun cuando la supervisión del contrato se encontraba a cargo de la Directora Corporativa a partir del 11 de diciembre de 2024, de conformidad con lo reportado por la Empresa Transmilenio S.A.

De conformidad con el anexo técnico del Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios, se estableció: *"Presentar el esquema funcional, administrativo y operativo bajo el cual operará sus actividades, con énfasis en dirección, planeación, supervisión, control de calidad, responsable por cada tarea, con el resumen de las hojas de vida en el que indique la formación académica y relacione la experiencia profesional, periodicidad y tipo de informes. Prestar el servicio con personal idóneo, así: (i) el (los) Contador(es) Públicos que ejerzan como Auditor externo deberá(n) contar con tarjeta profesional, con 10 años de experiencia profesional y cinco (5) años específicos en Revisoría Fiscal o auditoría externa La persona jurídica elegida como Auditor deberá tener en cuenta que si durante la ejecución del contrato cambia su delegado, este deberá cumplir con las especificaciones técnicas exigidas en la invitación y deberá remitir la hoja de vida y sus anexos a la coordinación del contrato para la verificación y cumplimiento de requisitos.".* Esta información no se evidencia dentro de la plataforma SECOP ni en la información remitida por el Sujeto de Control mediante radicado 2025-EE-11112 de fecha 15 de abril de 2025. Igualmente, no se adjuntaron informes de supervisión que demuestren las actividades desarrolladas por el personal designado para el cumplimiento del contrato.

Por último, la Entidad que adjudica el contrato al proponente cuya oferta es la de menor valor desconociendo los criterios establecidos por la Guía para precios artificialmente bajos, pone en riesgo el proceso de Selección, en la medida en que se afecta el derecho a la igualdad de aquellos proponentes que han actuado bajo el principio de buena fe al presentar Propuestas acordes con los precios de mercado, y sobre todo atendiendo estrictamente a los estudios previos, invitación a participar, términos y condiciones del Proceso de Selección; adicionalmente, dicha situación presuntamente pone en riesgo el cumplimiento de las obligaciones contractuales en las

condiciones de oportunidad, calidad y eficiencia requeridos por las entidades estatales.

En consonancia con estos elementos de juicio y la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de Contratación expedida por Colombia Compra Eficiente, bajo los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad, buena fe, propios de la contratación estatal y de la función administrativa la propuesta presentada por el adjudicatario y aceptada por el sujeto de control, debió ser rechazada conforme a las reglas establecidas en el proceso de selección y las directrices impartidas por Colombia Compra Eficiente a través de la Guía metodológica; pues trajo como consecuencia el direccionamiento a esta única firma al considerarla de menor valor por tratarse de un proceso de mínima cuantía; vulnerando presuntamente los bienes jurídicamente tutelados de la Administración Pública, consagrados en el Código Penal Colombiano en la suscripción de un contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales y permitiendo un presunto favorecimiento a la firma que resultó adjudicataria dentro del mismo.

Con este actuar, el sujeto de control, vulnera presuntamente los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, economía, que rigen la gestión fiscal, lo consignado en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos por la Ley No. 80 de 1993, artículo 2 numeral 1, artículos 13, 23, 24, 25, 26; artículo 2. 2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015; artículo No. 83 de la Ley No. 1474 de 2011; así como posiblemente se vulnere un deber funcional, consagrado en los artículos 38. Deberes, numeral 1, artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 28 de enero del 2019, así como el artículo No. 3 de la Ley 1437 de 2011; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literal b) del artículo 3°, literal j) del artículo No. 4 y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Colombia

Compra Eficiente, Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación; artículo 410 del Código Penal y demás normas concordantes.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, la empresa transcribe apartes de la observación formulada por la Contraloría de Bogotá, e indica lo siguiente: respecto del numeral 1 de la observación *"Frente al Estudio de Mercado y la selección de la oferta económica presentada por la firma L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, no hay concordancia y/o similitud entre los valores propuestos para la prestación del servicio"*, la empresa afirma que conforme a lo establecido en el numeral 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015, el estudio de mercado no se limitó al diligenciamiento del formato, por cuanto este se acompañó del Anexo Técnico, en el cual se describen las condiciones, componentes, alcance y lineamientos técnicos del objeto contractual.

Indica que el formato de solicitud remite expresamente al Anexo Técnico, que fue entregado a los proveedores como base de consulta y soporte de los requerimientos del servicio, permitiendo la comparación objetiva de las propuestas; la empresa aporta un link que al ser consultado remite a la página de SECOP. Adicionalmente, en relación con este asunto se aportaron con la respuesta a la Carta de Observaciones, el formato de solicitud de cotización y anexo técnico.

Una vez realizadas las verificaciones por parte del Organismo de Control, no se evidencia referencia alguna en el formato de solicitud de cotización respecto del anexo

técnico. Aunado a lo anterior, el enunciado anexo técnico aportado en la respuesta difiere del documento denominado como tal y cargado en el aplicativo SECOP.

Se suma a lo anterior, que respuestas dadas por los interesados en participar, a las solicitudes de cotización, dan cumplimiento a los requisitos contenidos en este único formato y no se hacen mención alguna, al anexo técnico como parte integral de las mismas; por el contrario el único anexo técnico existente y publicado en la Plataforma Secop, fue elaborado el 05/11/2024, es decir con fecha posterior a la presentación de las cotizaciones por los oferentes, las cuales provienen del mes de septiembre de 2024.

Por lo anterior, se confirma la falta de presentación de valores en las cotizaciones con parámetros no medibles técnica ni financieramente, arrojando precios altos y bajos que dio lugar a la aplicación del promedio de las más bajas, para establecer el presupuesto, evitando la comparación objetiva de los costos del contrato.

En cuanto a la diferencia existente entre la cotización preliminar y el valor ofertado por el adjudicatario, la empresa indica que la cotización no es vinculante y hace parte del proceso de consulta para la estimación del presupuesto; el oferente es libre de mejorar su propuesta económica, la disminución del valor es una práctica legitima y no existe restricción legal que impida al proveedor modificar el valor inicial cotizado. Indica además que la oferta económica fue evaluada y aceptada por la entidad.

Manifiesta también el sujeto de control, que la oferta de L&Q Revisores Fiscales y Auditores Externos SAS fue la más baja, determinando que se encontraba por debajo del umbral de precios artificialmente bajos, y que fue evaluada y aceptada por el Comité Técnico.

Este organismo de control, requiere aclarar al sujeto, que se encuentra bajo la responsabilidad de la entidad contratante, remitir a los interesados toda la información necesaria del contrato, con el fin que estos proyecten el valor del bien o servicio, por cuanto esta información incide de forma directa en el precio ofrecido; la utilización de esta herramienta también permite la medición y verificación de los precios del mercado, como se evidenció en el presente proceso, y de igual forma sustentaron la determinación del presupuesto estimado. Por lo tanto, son las cotizaciones los referentes objetivos necesarios para limitar y comparar los precios de los proponentes presentados en sus ofertas económicas, con el fin de evitar con ello la ocurrencia de sobreprecios o por el contrario de la presentación de ofertas con infra precios o precios artificialmente que acarrean consecuencias legales y la asunción de responsabilidades por parte de los intervinientes en la contratación estatal.

Ahora bien, hechas las aclaraciones a Transmilenio S.A., y de conformidad con el análisis efectuado por el Organismo de Control, se ratifica que la oferta presentada por la firma L&Q Revisores Fiscales y Auditores Externos SAS, mostró una disminución sustancial del 32,43% frente al valor inicialmente ofertado en su cotización, situación que no se encuentra debidamente sustentada y soportada, ni fue objeto de cuestionamiento por parte de la entidad contratante.

En lo concerniente al numeral 2 *"Falta de utilización correcta de las herramientas metodológicas para establecer los precios artificialmente bajos frente a la propuesta presentada por la firma adjudicataria L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, consagradas en la Guía expedida por Colombia Compra Eficiente"* de la observación formulada por la Contraloría de Bogotá, la empresa realiza una mención al oficio de la Contraloría 2-2025-07819 de 8/4/2025, frente a la determinación y utilización de las herramientas metodológicas ante precios artificialmente bajos, contenidas en los numerales 15. Factor de evaluación y selección (aspecto económico) y 17. Precios

artificialmente bajos de la invitación a participar; para que se aclararan aspectos relevantes, sobre las observaciones presentadas, explicaciones y metodología utilizada ante esta situación administrativa. El sujeto de control sostiene que dio contestación a esta solicitud, mediante radicado TMSA2025EE11112 de 15/4/2025, TRANSMILENIO S.A. y procede a describir en una segunda oportunidad los argumentos planteados por este organismo de control en la carta de observaciones.

Posteriormente la empresa señaló, que sí dio aplicación a una de las metodologías sugeridas y a la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas expedida por Colombia Compra Eficiente; en cumplimiento según el sujeto de lo previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, en aras de identificar ofertas de este tipo, en procesos con más de 5 ofertas válidas, consistente en el cálculo de la mediana y la desviación estándar para establecer el umbral de precios bajos.

Aduce también que, la herramienta utilizada se encuentra debidamente justificada y registrada en la solicitud al oferente, la cual resulta adecuada, proporcional y técnicamente válida para el número de propuestas recibidas.

En consecuencia, Transmilenio S.A. sostiene que la oferta presentada por L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, con un valor de $59.500.000, se encontraba por debajo del umbral calculado que fue de $64.412.674,69; por lo cual procedió a requerir una justificación formal al proponente, quien la presentó en el tiempo establecido, fue evaluada y aceptada por la entidad.

Continua su argumentación manifestando que, con independencia del método utilizado, el resultado y la actuación de la entidad habrían sido los mismos, de conformidad con lo reglado en el artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía el cual indica **“(…)** ***5. La Entidad Estatal debe revisar***

las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación*"*.

De otro lado sostiene que esta argumentación, encuentra soporte en la respuesta dada a las observaciones formuladas por el proponente BOOST BUSINESS CONSULTING S.A.S., pues el requerimiento al proponente con la oferta más baja era obligatorio, sin importar el método de cálculo seleccionado, dado que en cualquier escenario su oferta se encontraba por debajo del umbral mínimo aceptable.

Así las cosas, manifiesta la entidad que la respuesta brindada por el proponente L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, fue detallada por costos y estructura de precios, información que fue evaluada técnica y económicamente por el comité evaluador y la supervisión designada.

En este contexto, el Organismo de Control precisa que, para la determinación de los precios artificialmente bajos, la entidad utilizó la metodología sugerida por Colombia Compra Eficiente cuando se presentan más de 5 ofertas consagrada en el numeral 17 de la invitación a participar, estableciendo un **valor mínimo aceptable de $64.412.674,69**, lo que arroja la identificación como posible oferta artificialmente baja la del proponente adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000, porque se encontraba por debajo del umbral del mínimo aceptable, que ameritaba la no aceptación de su oferta y su consecuente rechazo.

Sumado a lo anterior, desde el inicio del proceso no se determinaron los requisitos mínimos por parte de la Empresa, de manera que se pudiese realizar un análisis y comparación del detalle de los precios ofertados por los proponentes; además, dentro de la información disponible y aportada por el sujeto de control no se evidenció el análisis realizado por la entidad ante la respuesta del proponente, al presentar precios artificialmente bajos, máxime cuando la evaluación técnica preliminar

y final son iguales en contenido y no refieren la situación ocurrida con respecto a la oferta de L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, que presentó un valor por debajo del valor mínimo aceptable aplicada la metodología y la guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas expedida por Colombia Compra Eficiente.

En consecuencia, este organismo de control ratifica todas y cada una de las argumentaciones planteadas en la carta de observaciones frente al ítem "*Falta de utilización correcta de las herramientas metodológicas para establecer los precios artificialmente bajos frente a la propuesta presentada por la firma adjudicataria L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS, consagradas en la Guía expedida por Colombia Compra Eficiente".*

Del numeral 3 *"El desconocimiento de las observaciones presentadas por los oferentes, que abarcaban las inquietudes frente a la propuesta del adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos SAS por presuntos precios artificialmente bajos."*, la empresa realiza una descripción de la observación presentada sobre esta materia, por parte de la firma Business Consulting, al informe de evaluación preliminar publicado el 26 de noviembre de 2024, con reiteración del 27/11/2024, descrita por este organismo de control en la carta de observaciones , concluyendo con las respuestas dadas por la entidad a la misma.

Posteriormente indica la entidad, que las respuestas ofrecidas a las observaciones presentadas por el oferente BOOST BUSINESS CONSULTING SAS, fueron claras, puntuales y abordaron las inquietudes planteadas; que independiente de la metodología utilizada para identificar posibles precios artificialmente bajos, la obligación de requerir al proponente se mantenía y reitera que analizaron las justificaciones presentadas y se aceptaron por ser razonables y viables.

En consecuencia, esta Contraloría evidenció que la entidad, con las respuestas dadas a las observaciones del oferente BOOST BUSINESS CONSULTING SAS, presentaban falta de claridad respecto de la metodología utilizada para establecer el umbral de las ofertas con precios artificialmente bajos; toda vez, que la entidad expone en sus argumentaciones el uso de las dos metodologías mencionadas por el observante, concluyendo que el resultado obtenido sería igual por ser un proceso de mínima cuantía, es decir, que el factor a evaluar seria el menor valor, con aplicación de lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

Por consiguiente, este organismo de control considera que, con este actuar, la administración puso en riesgo la transparencia del proceso ante la aplicación simultanea de estas metodologías; para proceder a evaluar y seleccionar esta oferta económica solo por su precio como el de menor valor, cuando según la metodología de Colombia Compra Eficiente para precios artificialmente bajos, en cada una de estas, se establecía un límite para su determinación entre $78.064.000 (cuyo valor es menor o igual que el 20 % del costo total estimado por la entidad para el presupuesto) y $64.412.674,69 (como valor mínimo aceptable calculada la desviación estándar), lo que arroja la identificación como posible oferta artificialmente baja la del proponente adjudicatario L&Q Revisores Fiscales Auditores Externos S.A.S. por valor de $59.500.000; demostrando fallas por parte del sujeto de control en la estructuración del proceso de selección.

En consecuencia, respecto del análisis y aceptación de las justificaciones el Organismo de Control reitera la ausencia de análisis detallado y de la toma de decisiones en el respectivo informe técnico de evaluación ante la existencia de precios artificialmente bajos, de la propuesta presentada por la firma que resultó adjudicataria.

En cuanto al numeral 4 *“Selección de la propuesta direccionada a este proponente, sin el cumplimiento de los requisitos legales, designación del supervisor*

antes de la apertura del proceso de selección y deficiencias administrativas en la selección, incumpliendo los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y selección objetiva" de la observación formulada por el Organismo de Control, la empresa señaló que frente al punto de la fecha en el formato de designación de supervisor, anterior a la fecha de apertura del proceso, corresponde a un error, al no actualizar el formato de la plantilla sobre la cual se trabajó la designación de la supervisión y no existe direccionamiento del proceso. Señala que la designación de la supervisión se realizó posterior a la adjudicación.

No obstante, este Organismo de Control aclara que no se aportaron soportes documentales que demuestren el error señalado por la empresa; entre tanto, sí se tiene evidencia de la designación para la supervisión del contrato, con fecha 17/07/2024 y que no existe un error formal ante esta situación administrativa, se constituye en una situación administrativa de tal gravedad, que incluye no solo dicha designación para la supervisión, sino también la selección del proponente de manera anticipada al inicio del proceso, debidamente publicada en la plataforma Secop, como único documento oficial y parte integral del mismo.

Además, el sujeto de control indica que no existe conflicto de intereses por cuanto la funcionaria contadora del Ente Público Contable SITP, que actuó como evaluadora técnica de las propuestas y estructuradora del proceso cumplió con funciones en calidad de trabajadora oficial de la entidad.

En este sentido, se aclara a la entidad, que fue la misma administración que en su respuesta TMSA2025ER18703 de la misma fecha), quien sostuvo que debido a la naturaleza de las funciones de la Profesional Especializada Grado 06 – Contadora del SITP, debido a la naturaleza de sus funciones, no podía ejercer simultáneamente como parte y supervisora del contrato; razón por la cual, no se formalizó su designación, quedando dicha designación en la Directora Corporativa.

Por último, como se ha expresado por parte de este Organismo de Control, la funcionaria participó en el proceso, en la supervisión del contrato y, además, se encontraba a cargo de la preparación, revisión y firma de los estados financieros del SITP en calidad de contadora.

En lo relacionado con el cambio de supervisión se indica que quien asumió estas actividades corresponde a la ordenadora del gasto; razón por la que, solamente se actualizó la plataforma SECOP; sin embargo, esta Contraloría no evidencia la existencia de algún documento soporte, en el que conste, el cambio de supervisor, para ejercer las funciones en el mencionado contrato, la cual debe ser expresa, clara y en el marco de ejecución de este.

Sumado a lo anterior, el sujeto de control señala que el proceso se originó debido a un requerimiento reiterativo de la Contraloría y en cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

Por su parte, el Organismo de Control reitera lo expresado en la Carta de Observaciones de la presente auditoría, toda vez, que los hallazgos formulados refieren incumplimiento de las funciones de revisoría fiscal, figura que difiere de la auditoría externa contratada por la empresa. Además, el sujeto de control en la respuesta a la Carta de Observaciones realizó la siguiente afirmación: *"… para que el desarrollo de la auditoría contable que la misma Contraloría había solicitado se pudiera desarrollar de la mejor forma y cumplir con lo solicitado por la misma."*; al respecto, se aclara que la Contraloría de Bogotá no solicitó la auditoría externa que fue contratada por la empresa.

En la respuesta a la Carta de Observaciones la empresa no se pronunció sobre la falta de evidencia dentro de la plataforma SECOP y en la información remitida mediante comunicación 2025-EE-11112 de fecha 15 de abril de 2025, del esquema

funcional, administrativo y operativo requerido en el contrato, y personal idóneo; la falta de informes de supervisión; los informes emitidos por el contratista y dirigidos a la contadora del SITP y el informe de socialización suscrito por la contadora del SITP, cuando según la información suministrada por la empresa, no ostentaba la calidad de supervisora del contrato.

Frente a los elementos estructurales del tipo penal, y si la conducta se cometió a título de dolo, será la autoridad competente quien determine la existencia o no de los elementos constitutivos de reproche.

De manera objetiva, la Contraloría de Bogotá como Ente de Control y Vigilancia esboza, en el marco de una presunción los argumentos relacionados con los elementos estructurales del injusto penal *"contrato sin el cumplimiento de requisitos legales"* y su configuración será materia de análisis por parte de la autoridad competente para el efecto.

Al respecto se debe aclarar, que tales consideraciones deberán ser analizadas, confirmadas o desvirtuadas por el titular de la acción penal, que es la Fiscalía General de la Nación, a quien se le dará traslado de lo evidenciado por este Ente de Control para que en el marco de sus competencias continúe con el recaudo del acervo probatorio e investigación.

Se reitera que la inobservancia de un estudio de mercado riguroso, falencias en la definición de las herramientas metodológicas ante la existencia de precios artificialmente bajos del proponente que resultó adjudicatario, el desconocimiento de las observaciones de los proponentes, la selección de una propuesta direccionada, sin cumplimiento de requisitos legales, así como la designación del supervisor antes de la apertura del proceso, y las consecuentes deficiencias en su ejercicio, pueden

considerarse una conducta de criterio antieconómica, e ineficaz frente a la cual se deben pronunciar los entes de control competentes.

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de esta Auditoría Financiera, de Gestión y Resultados, considera que algunos procedimientos adelantados, tuvieron actuaciones que ameritan ser investigadas sin hacer señalamientos particulares o determinar responsabilidades individuales que comprometan a algún funcionario.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por Transmilenio S.A en su respuesta a la carta de observaciones, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de los evidenciado.

3.2.4.7.2 Hallazgo Administrativo por la falta del cargue de la información del informe preliminar con las recomendaciones, en la Dirección Distrital de Contabilidad incumpliendo el numeral 1.4 forma de pago de la invitación a participar, del contrato 1545-2024.

La Invitación a presentar Propuesta Selección de Mínima Cuantía No. TMSA-MIN-21-2024, indica: *"1.4. FORMA DE PAGO. El contrato resultante del presente proceso de selección se parará así: Se hará dos (2) pagos uno del 50%, a la entrega del informe preliminar con las recomendaciones necesarias cinco (5) días antes de la entrega y* ***cargue de la información a la Dirección Distrital de Contabilidad*** *y el otro 50% a la entrega final del informe de la auditoría externa."* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el CONTRATO - CARTA DE ACEPTACIÓN DE OFERTA PROCESO DE SELECCIÓN TMSA-MIN-21-2024 identificado como: CTO-1545-24 se indica: *"FORMA DE PAGO: Se harán dos (2) pagos uno del 50%, a la entrega del informe preliminar con las recomendaciones necesarias cinco (5) días antes de la entrega y* ***cargue de la información a la Dirección Distrital de Contabilidad*** *y el otro 50% a la entrega final del informe de la auditoría externa."* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Sin embargo, en la respuesta con radicado TMSA 2025-EE-11112 de fecha 15 de abril de 2025, la Empresa señala: *"(…) se remite informe preliminar con las recomendaciones e informe final de la Auditoría Externa, este informe de acuerdo con la resolución No. DDC-000004 de 2022 expedida por la DDC…* ***no es obligatoria (sic) su cargue****."* (Negrilla y subrayado propio).

Entre tanto, dentro de la revisión efectuada por este organismo de control, en la fase de ejecución de la presente auditoría, no se evidenció cargue de los informes presentados por la auditoría externa, en la Dirección Distrital de Contabilidad.

El efecto, de esta conducta, se evidencia en la omisión y la ausencia de un control adecuado por parte de la entidad contratante, al no cumplir dicha exigencia en aplicación del principio de publicidad y transparencia en la actividad contractual, y de los documentos proferidos en el marco del cumplimiento de una obligación contractual, siendo esta el cargue de los informes presentados por la auditoría externa, en la Dirección Distrital de Contabilidad.

Por lo anterior, fueron transgredidos los artículos Nos. 2 y 6 de la Ley 87 de 1993.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de

control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que, la empresa indica que el informe entregado por la auditoría externa L&Q Revisores Fiscales & Auditores Externos no es obligatorio su cargue en el aplicativo de la Dirección Distrital de Contabilidad.

Adicionalmente, cita la Resolución DDC-00004 de 2022 expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda – Contaduría General de Bogotá y señala que Transmilenio cumplió con las actividades relacionadas con el cierre contable.

En ese orden de ideas, aclara este Organismo de Control, que si bien, el cargue del informe de auditoría externa en los aplicativos de la Secretaría Distrital de Hacienda no es carácter obligatorio; fue precisamente la entidad que en el Contrato 1545-24 estableció esta obligación, como una condición necesaria para el pago, y debido a que no se soportó por parte del sujeto de control el cargue del respectivo informe en las condiciones establecidas en el contrato, se originan actividades no cumplidas; razón por la cual, se confirma lo enunciado por esta Contraloría.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del plan de mejoramiento de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. se realizó conforme a lo establecido en la Resolución

Reglamentaria 036 del 28 de diciembre de 2023, expedida por la Contraloría de Bogotá D.C., de acuerdo con la información contenida, en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF, presenta 40 hallazgos formulados por el ente de control con 48 acciones de mejora, de las cuales 40 tienen fecha de vencimiento con corte a 10 de febrero de 2025, las cuales constituyen la muestra de las acciones abiertas vencidas a evaluar.

Resultados del seguimiento al Plan de Mejoramiento

Del seguimiento a la verificación de la eficacia y efectividad del nivel de mitigación de la causa raíz que originó los hallazgos de las acciones adelantadas por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. se presenta el siguiente resultado:

Cuadro No. 36. Evaluación Plan de Mejoramiento a las acciones vencidas con corte a 10 de febrero de 2025.

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF DE LA VIGENCIA	No. HALLAZ-GO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUA-CIÓN AUDITOR	EFICACIA	EFECTIVIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA
1	2024	87	3.2.1.1.1.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
2	2024	87	3.2.1.1.1.2	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
3	2024	87	3.2.1.1.2.1	1	Las acciones propuestas no subsanan la causa que originó el hallazgo	100%	50%	CUMPLIDA INEFECTIVA	31/03/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF DE LA VIGENCIA	No. HALLAZ-GO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUA-CIÓN AUDITOR	EFICACIA	EFECTIVIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA
4	2024	87	3.2.1.1.8.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
5	2024	87	3.2.1.1.8.2	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
6	2024	87	3.2.1.1.8.3	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas. Cumplida por fuera de término	100%	75%	CUMPLIDA EFECTIVA	01/05/2025
7	2024	87	3.2.1.1.8.4	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
8	2024	87	3.2.1.1.8.5	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
9	2024	87	3.2.1.2.1.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
10	2024	87	3.2.1.2.1.1	2	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
11	2024	87	3.2.1.2.1.2	1	Las acciones propuestas no subsanan la causa que originó el hallazgo	100%	50%	CUMPLIDA INEFECTIVA	31/03/2025
12	2024	87	3.2.1.2.1.3	1	La entidad cumplió con	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF DE LA VIGENCIA	No. HALLAZ-GO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUA-CIÓN AUDITOR	EFICACIA	EFECTIVIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA
					las acciones propuestas				
13	2024	87	3.2.1.2.1.3	2	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
14	2024	87	3.2.1.2.1.4	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
15	2024	87	3.2.1.2.1.5	1	Las acciones propuestas no subsanan la causa que originó el hallazgo	100%	50%	CUMPLIDA INEFECTIVA	31/03/2025
16	2024	87	3.2.1.2.2.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
17	2024	87	3.2.1.2.2.2	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
18	2024	87	3.2.1.2.8.1	1	La acción planteada para el hallazgo 3.2.1.2.8.1. Originado en una acción calificada como inefectiva (hallazgo 3.3.2.2.1. Vigencia de la auditoría 2023 código 83), no	80%	35%	INCUMPLIDA	31/03/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF DE LA VIGENCIA	No. HALLAZ-GO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUA-CIÓN AUDITOR	EFICACIA	EFECTIVIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA
					eliminó la causa que ocasionó el hallazgo inicial.				
19	2024	87	3.2.1.2.8.2	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
20	2024	87	3.2.1.2.8.3	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
21	2023	83	3.2.2.5.2	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
22	2023	83	3.2.2.7.1	3	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
23	2024	87	3.3.1.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
24	2023	83	3.3.2.2.7	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
25	2024	87	3.3.3.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
26	2024	87	3.3.4.1	1	Las acciones propuestas no subsanan la causa que originó el hallazgo	100%	50%	CUMPLIDA INEFECTIVA	31/03/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF DE LA VIGENCIA	No. HALLAZ-GO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUA-CIÓN AUDITOR	EFICACIA	EFECTIVIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA
27	2024	87	3.3.7.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
28	2024	87	3.4.2.1.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
29	2024	87	3.4.2.2.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
30	2024	87	3.4.2.4.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
31	2024	87	3.4.2.4.2	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
32	2024	87	3.4.2.4.3	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
33	2024	87	3.4.2.4.4	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
34	2024	87	3.4.2.5.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
35	2024	87	4.3.2.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
36	2023	204	7.2.1.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF DE LA VIGENCIA	No. HALLAZ-GO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUA-CIÓN AUDITOR	EFICACIA	EFECTIVIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA
37	2023	204	7.2.2.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas. Cumplida por fuera de término	100%	75%	CUMPLIDA EFECTIVA	01/05/2025
37	2023	204	7.2.2.1	2	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
38	2023	204	7.2.2.1	3	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
39	2023	204	7.2.3.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025
40	2024	87	3.2.1.1.1.1	1	La entidad cumplió con las acciones propuestas	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	31/03/2025

Fuente: PVCGF 07-01 Evaluación Plan de Mejoramiento

De lo anterior, se establecieron 35 acciones cumplidas efectivas, 4 acciones cumplidas-inefectivas para las cuales se formularon nuevos hallazgos en los procesos correspondientes y 1 acción incumplida.

3.3.1 Hallazgo administrativo por el cumplimiento de acciones del Plan de Mejoramiento Institucional con posterioridad al término previsto en su formulación, sin la respectiva solicitud de modificación.

La evaluación al plan de mejoramiento tiene como objetivo verificar la eficacia y la efectividad de las acciones ejecutadas del plan de mejoramiento formulado por el sujeto de control para eliminar la(s) causa(s) raíz que originaron los hallazgos detectados en cumplimiento de la vigilancia y control a la gestión fiscal que realiza la Contraloría de Bogotá, D.C y emitir el concepto del cumplimiento de este.

Conforme a la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023, se seleccionaron aquellas acciones que a la fecha de la evaluación se encontraban vencidas y que el sujeto de vigilancia y control fiscal debía haber cumplido. En consideración de lo expuesto anteriormente, se determinó tomar el 100% de las acciones vencidas con corte a 10 de febrero de 2025.

Dentro de la muestra seleccionada se encontraban las que se relacionan a continuación.

Cuadro No. 37. Acciones Abiertas a evaluar

PDVCF	Código Auditoría según PDVCF	Proceso	N° Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código acción	Descripción acción	Fecha terminación según plan de mejoramiento
2024	87	Estados Financieros	3.2.1.1.8.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de supervisión en la ejecución del convenio interadministrativo 236 de 2014 celebrado entre Transmilenio s.a. y el instituto para la economía solidaria – IPES en la vigencia 2023	1	Elaborar y hacer seguimiento a través de un tablero de control de las obligaciones contractuales durante la supervisión del convenio	2024-12-31
2023	204	Gestión Contractual	7.2.2.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la indebida justificación de las modificatorias nos. 2 y 3 realizadas al contrato de comisión 917-22 suscrito entre Transmilenio s.a. y la sociedad de comisionista de bolsa Correagro S.A.	1	Realizar una capacitación a los diferentes supervisores y contratistas de la dirección técnica de seguridad sobre el correcto diligenciamiento del formato r-da-109 "proceso de adquisición de bienes y servicios solicitud modificación de contrato en lo que respecta a las	2024-11-30

PDVCF	Código Auditoría según PDVCF	Proceso	N° Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código acción	Descripción acción	Fecha terminación según plan de mejoramiento
						modificaciones realizadas a los diferentes contratos y convenios interadministrativos.	

Fuente: Reporte SIVICOF "*Información detallada acciones vencidas*" del plan de mejoramiento del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal a auditar
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Mediante oficio No. 2025-EE-04488 del 19 de febrero de 2025, Transmilenio S.A. remitió los soportes del cumplimiento del Plan de Mejoramiento Institucional junto con un anexo en el cual se relacionaban las acciones adelantadas por el Sujeto de Control. Con respecto a las acciones relacionadas en el cuadro anterior, la entidad suministró la siguiente información:

Cuadro No. 38. Seguimiento Plan de Mejoramiento Contraloría de Bogotá D.C.

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	*CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PAD DE LA*	*NO. HALLAZGO*	*HALLAZGO*	*DESCRIPCIÓN ACCIÓN*	*CÓD.*	*ANÁLISIS SEGUIMIENTO ENTIDAD*	*ESTADO Y EVALUACIÓN ENTIDAD*
2024	*87*	*3.2.1.1.8.3*	*Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de supervisión en*	*Elaborar y hacer seguimiento a través de un tablero de control de las obligaciones*	*1*	*La Dirección Corporativa remitió el link de SECOP I del CONV236-14, que tiene por objeto*	*INCUMPLIDA*

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PAD DE LA	NO. HALLAZGO	HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	CÓD.	ANÁLISIS SEGUIMIENTO ENTIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN ENTIDAD
			la ejecución del convenio interadministrativo 236 de 2014 celebrado entre Transmilenio s.a. y el instituto para la economía solidaria – IPES en la vigencia 2023	*contractuales durante la supervisión del convenio*		*«Entrega por parte de Transmilenio S.A. a título de comodato al IPES de manera real y material, el predio ubicado en la carrera diecisiete (17) número veinticinco - ochenta y uno (No. 25 - 81) de Bogotá D.C. e identificado con la Cédula Catastral 24 T 17 2, CHIP AAA0072MZZ M y folio de Matricula Inmobiliaria 50C-321447 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, destinado a la reubicación de los beneficiarios de ASOVENFLO*	

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PAD DE LA	NO. HALLAZGO	HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	CÓD.	ANÁLISIS SEGUIMIENTO ENTIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN ENTIDAD
						RES de acuerdo con los compromisos adquiridos por la administración distrital con dicha asociación.». *Sin embargo, no se evidenció el tablero de control que se propuso como acción a cumplir en este plan de mejoramiento que era «elaborar y hacer seguimiento a través de un tablero de control de las obligaciones contractuales durante la supervisión del convenio»* *Por lo tanto, la acción se*	

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PAD DE LA	NO. HALLAZGO	HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	CÓD.	ANÁLISIS SEGUIMIENTO ENTIDAD	ESTADO Y EVALUACIÓN ENTIDAD
						califica como incumplida.	
2023	*204*	*7.2.2.1*	*Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la indebida justificación de las modificatorias nos. 2 y 3 realizadas al contrato de comisión 917-22 suscrito entre Transmilenio s.a. y la sociedad de comisionista de bolsa Correagro S.A.*	*Realizar una capacitación a los diferentes supervisores y contratistas de la dirección técnica de seguridad sobre el correcto diligenciamiento del formato r-da- 109 "proceso de adquisición de bienes y servicios solicitud modificación de contrato en lo que respecta a las modificaciones realizadas a los diferentes contratos y convenios interadministrativos.*	*1*	*La Dirección Técnica de Seguridad envió la solicitud de capacitación a la Dirección Corporativa; sin embargo, esta aún no se ha llevado a cabo.* *Por lo tanto, la acción continúa en ejecución, pendiente seguimiento a 31 de marzo de 2025.*	*ABIERTA*

Fuente: Transmilenio S.A. – Oficio No. 2025-EE-04488 / 19-02-2025

Posteriormente, mediante oficio No. 2025-EE-12431 del 30 de abril de 2025, Transmilenio S.A. suministró soportes del cumplimiento de las acciones relacionadas en los cuadros anteriores, en los cuales se pudo evidenciar que las mismas fueron

ejecutadas en fechas posteriores a las determinadas en la formulación del Plan de Mejoramiento Institucional, sin haber solicitado modificaciones al respecto, contraviniendo lo determinado en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023, que establece:

> *"CAPÍTULO IV – MODIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y REPORTE – MODIFICACIÓN. El responsable podrá solicitar por escrito, la modificación de la acción por una sola vez, al Director Sectorial de Fiscalización debidamente justificada. La modificación se permite para los campos de: acción, área responsable, fecha de terminación, indicador o meta formulada. No se podrá adicionar nuevas acciones, ni eliminar las inicialmente formuladas".*

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A., no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que no se presentan las pruebas que justifiquen el cumplimiento de las acciones por fuera del término previsto en la formulación del Plan de Mejoramiento Institucional, solamente se limita a realizar una descripción de las actividades desarrolladas para dar cumplimiento a las acciones propuestas. Aunado a lo anterior, no se remiten soportes de solicitud de modificación alguna, lo que contraviene lo estipulado en la Resolución Reglamentaria 036 de 2023.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la carta de observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo y la

entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

4. OTROS RESULTADOS

4.1 Derecho de petición No. 1728 de 2024

En atención al DPC1728-24 referente al Contrato de vigilancia No.340-24. Recibido con el radicado No.1-2024-21254 del 2024-08-26. En donde el quejoso indica:

"*Mediante estas operaciones de Bolsa mercantil, se ha contratado el servicio de Vigilancia y seguridad Privada con medios tecnológicos del cual se observan onerosos contratos de vigilancia que finalmente no impiden el ingreso de evasores; puesto que dentro de las funciones del contrato su labor es persuadir a que paguen el pasaje, pero si el infractor no desea, pues no le impiden el ingreso y continúan en el sistema sin pagar como se demuestra en un derecho de petición; en el cual me respondieron: (…) Considero que sería oportuno realizar auditoria y seguimiento a estos contratos que no evitan la evasión del pago del pasaje, la evasión es constante y si le cuestan altas dumas de dinero a las arcas del distrito que tantas necesidades tiene; puesto que lo que las cifras demuestran es que estas empresas de vigilancia son decorativas pues no pueden impedir que ingresen personas de forma fraudulenta y no tienen armas ni otro medio de contención.(…)*

Se incluyó para su revisión el contrato de vigilancia No.340-24 en la Auditoría Financiera de Gestión y Resultado-AFGR, código 86, correspondiente al Plan Distrital de Vigilancia y control Fiscal-PDVCF-2025, que se adelanta ante la Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. Obteniendo el siguiente resultado.

4.1.1 Hallazgo Administrativo, por la no justificación en el incremento del valor del Contrato 340-24 en relación con la reducción de los índices de evasión.

El DPC-1782-24 que fue presentado y que trata del contrato de Comisión No.340-24 para la prestación del suministro de servicio de vigilancia, realizado en la modalidad de selección abreviada, con el procedimiento de 'Adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización' (subasta inversa, acuerdo marco de precios, bolsa de productos) que mediante la Resolución No.089 del 21 de marzo de 2023, se ordenó la apertura del proceso de selección abreviada por Bolsa de productos TMSA-BM-01-2024 y cuyo objeto es: Contratar la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada requeridos por Transmilenio SA. Por un valor de $88.247.346.710,00 INCLUIDO: Iva, impuestos y demás costos directos e indirectos, el cual incluye el valor del contrato de comisión del 0.07506% ($567.863.531) y gastos de bolsa y la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada suscrito con CORREAGRO SA., miembro de la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC). Con fecha de inicio 18/04/2024 y finalización de la contratación con la bolsa 17/04/2025 y el plazo para la prestación del servicio objeto de la presente negociación para los lotes 1 y 2 será de 09 meses. Con inicio 01 de mayo 2024 y finalización de la operación bursátil el 31 enero de 2025.

Tuvo una Primera prórroga y adición solicitada por la Dirección Técnica de Seguridad y Dirección Corporativa, el 18 de diciembre 2024; debido a que el contrato de vigilancia identificado con el número 340-24, llegó a su término el 31 de enero de 2025, según lo establecido en la negociación bursátil, y cuya justificación es: "en *consideración a que existe una necesidad permanente de generar condiciones adecuadas de seguridad, tanto en el Sistema TransMilenio, como en la sede administrativa y el Patio de la Hoja, se requiere prorrogar y adicionar el contrato de vigilancia y seguridad privada por un (1) mes. Es decir, hasta el 28 de febrero de 2025."*

Cuadro No. 39. Valores del Contrato y Adiciones

Valor inicial Contrato Adiciones y Prorrogas		
Valor inicial		Adición No.1 Prorroga 1 mes
Contrato de Comisión CORREAGRO	$ 567.863.531,00	$ 55.573.309,00
Comitente Vendedor No.1 SOPROTECO	$ 40.234.486.733,00	$ 3.851.345.271,00
Comitente Vendedor No.2 SEG RECORD DE COL	$ 42.878.854.710,00	$ 4.282.446.865,00
Total, valor inicial	**$ 83.681.204.974,00**	**$ 8.189.365.445,00**
Adición No.2 Prorroga: Tres meses (3) Diez días (10)		
Contrato de Comisión REYCA Corredores		$ 190.480.046,00
Comitente Vendedor No.1 SOPROTECO		$ 12.313.829.594,00
Comitente Vendedor No.2 SEG RECORD DE COL		$ 15.565.113.320,00
Valor total Adición No.2		**28.069.422.960,00**
Gran Total del Contrato No.340-2024		**119.939.993.379,00**
Fecha final Contrato de Comisión 27 agosto 2025		
Fecha final Operación Bursátil 10 junio 2025		

Fuente: Contrato No. 340-2024
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Conforme a las inversiones realizadas se tienen los registros de las mediciones de evasión y reducción de esta, registrada en los últimos 4 años (incluyendo la ejecución de los contratos 917-22,743-23 y 340-24).

A continuación, se resaltan los estudios que allegaron conforme al contrato:

"*Como antecedente, es importante resaltar que en 2018 TRANSMILENIO S.A. contrató un estudio con la Universidad Nacional de Colombia, que tenía por objetivo específico estimar el porcentaje de ingresos no válidos en el componente troncal de TransMilenio en una semana típica, esto es, aquella en donde hay movimiento regular de trabajadores y estudiantes.*

(…)

- *El resultado primordial del estudio fue contar con la línea base de evasión entre el año 2018 y el año 2019, porcentaje de evasión que fue estimado en 15.36%,*
- *En el año 2020 dada la situación de la ciudad y del SITP por el contexto del COVID-19 no se hizo medición de evasión.*
- *En el año 2021 se realizó una medición en el componente troncal siguiendo el diseño muestral y la metodología de la línea base desarrollada por la Universidad Nacional de Colombia del 2018- 2019. El resultado fue 9.97%, pero hay que recordar que el 2021 aún la dinámica de la ciudad estaba bajo condiciones de pandemia (virtualidad en colegios, universidades, empresas, restricciones de movilidad, baja demanda del Sistema).*
- *Durante el 2022 primer semestre, el operativo de campo para la recolección de información se desarrolló durante los meses de marzo y abril, y en el segundo semestre este trabajo se adelantó entre octubre y diciembre, de ahí que los resultados corresponden a una fotografía para esos precisos momentos.*
- *Para el periodo 2022-I Semestre gracias a dichas mediciones se estableció que la tasa de evasión en el componente Troncal se encontraba en el 29,66%. A su vez, este porcentaje para el periodo 2022 II Semestre se estableció en un 28.51%.*

Ahora bien, el estudio del segundo semestre del 2023 reveló que el 15,32% de los usuarios ingresan de forma irregular, es decir que frente al año anterior (28.51% segundo semestre de 2022) se disminuyeron 13 puntos de la evasión y se volvió a los niveles de pre-pandemia (15.36%). Esto gracias al enfoque de Sistema Seguro y las

medidas del Plan Estratégico Anti-evasión, especialmente las relacionadas con las acciones del equipo en vía y los proyectos en materia de infraestructura.

Para el año 2024 se hicieron dos mediciones de evasión en el componente troncal, una en cada semestre.

Para el primer semestre del año 2024 la medición arrojó un resultado de evasión en troncal, en un índice de 14.33%, lo que representa una reducción de 0.99 puntos porcentuales frente al semestre inmediatamente anterior (2023 II). Ahora bien, para el segundo semestre de este año, el ejercicio de medición y el respectivo análisis señaló que el índice de evasión en troncal se sitúa en el 13.14%, es decir, una disminución de 1.19 puntos porcentuales frente al primer semestre Y con este índice oficial del 13,14% se finalizó el año 2024 (…)". (Subrayado fuera de texto)

Con el oficio de respuesta 2025-ER-15297 nos remitieron el informe de medición evasión troncal, del cual extractamos los siguientes apartes.

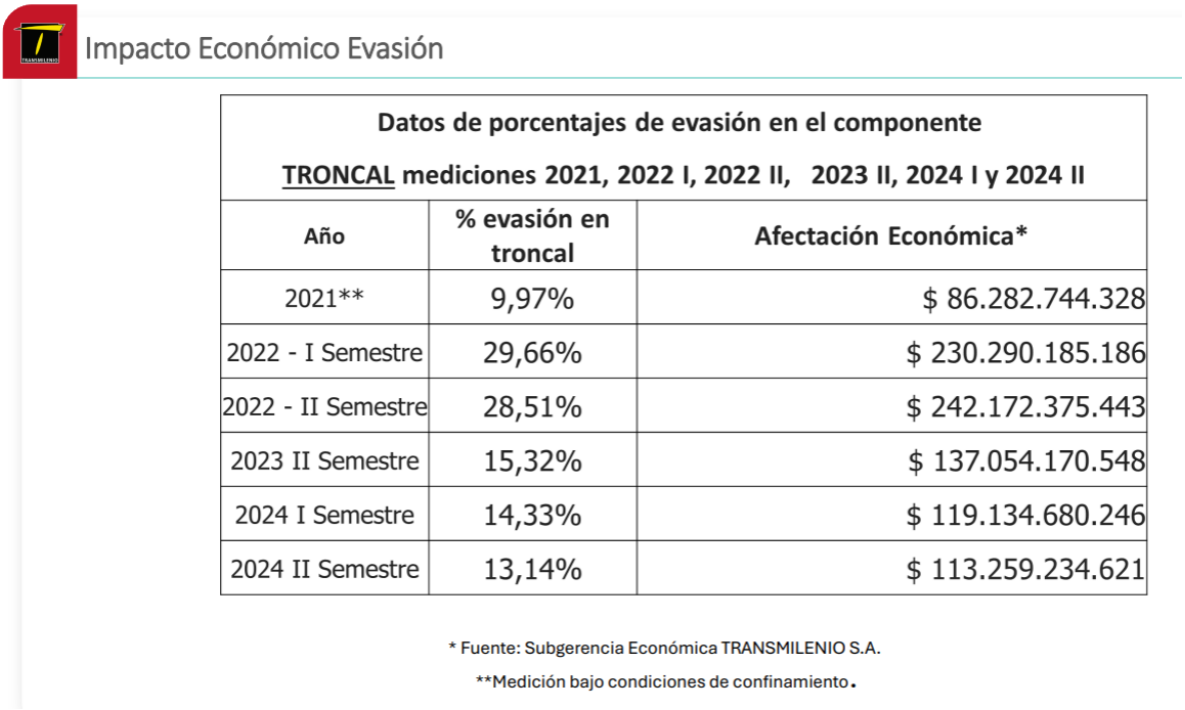
"*(…)*

- *Del resumen ejecutivo se desprende una evasión por torniquetes del 10.45%, por otras entradas 4,91% para un total de 15,36%. Que cuantificando seria de la siguiente manera:*

Con un porcentaje de 13,98% el costo semanal de la evasión es de $4.096.477.919 del 15,36% el costo semanal de la evasión es de $4.500.851.276 del 16,75% el costo semanal de la evasión es de $4.908.154.875 (Fuente UNAL,2019 tomado del resumen ejecutivo Línea base de evasión al pago de la tarifa en el componente troncal del sistema de TM de Bogotá, páginas 9 y 12 en el marco del contrato 564-2017).

- *En el informe Resultados medición evasión periodo 2023-II La estimación de la evasión del componente troncal del Sistema ha sido del 15,36% para el 2019, 9,97% para el periodo del 2021-II, 29,66% en el 2022-I y 28,51% para el periodo 2022-II. Para el periodo 2023-II el porcentaje de evasión es del 15,32%. El periodo evaluado (2023-II) se encontró entre el 14,28% y 16,35%, entre un intervalo de confianza del 95%.*

- *En el informe Resultados medición evasión periodo 2024-I y II la estimación de la evasión del componente troncal del sistema ha sido del 14,33% para el primer semestre y 13,14% para el segundo semestre, con una ligera variación del -1,19%*



Impacto Económico Evasión

Datos de porcentajes de evasión en el componente TRONCAL mediciones 2021, 2022 I, 2022 II, 2023 II, 2024 I y 2024 II		
Año	**% evasión en troncal**	**Afectación Económica***
2021**	9,97%	$ 86.282.744.328
2022 - I Semestre	29,66%	$ 230.290.185.186
2022 - II Semestre	28,51%	$ 242.172.375.443
2023 II Semestre	15,32%	$ 137.054.170.548
2024 I Semestre	14,33%	$ 119.134.680.246
2024 II Semestre	13,14%	$ 113.259.234.621

* Fuente: Subgerencia Económica TRANSMILENIO S.A.

**Medición bajo condiciones de confinamiento.

(…)"

Estos resultados conllevan a la vinculación de más personal para apoyar el componente Anti evasión, buscando así, una mayor reducción en los registros de los

porcentajes informados, aumento de los ingresos y la normalización del servicio con un cambio en la actitud ciudadana. Para ello, TMSA aumentó de 612 vigilantes en el contrato 612 –23 a 930 o sea, en 318 nuevos vigilantes que equivale al 52% de aumento frente al contrato original.

Es de aclarar que la efectividad del control está directamente relacionada con la cantidad de personal donde se debe entender que: en el 2023 la evasión estuvo en promedio 14,8% con 318 hombres que tiene una relación en el 2024 de 13,73% promedio de evasión con 612 hombres, lo que nos da inefectividad de evasión del 56,01%. En consecuencia, estas vinculaciones incrementaron su costo, pero los resultados frente a la evasión no son representativos, como se desprende de la estadística presentada por el sujeto de control en sus informes de evasión.

Imagen No. 8 Comparativo del personal vinculado en los diferentes contratos ejecutados

SERVICIOS DE VIGILANCIA COMPARATIVO CONTRATOS 2022-2024				
TIPO DE SERVICIOS	**917-22**	**743-23 INICIO**	**743-23 FINAL**	**340-24**
VIGILANTE MANEJADOR CANINO Y EJEMPLAR ESPECIALIZADO EN DETECCIÓN DE SUSTANCIAS EXPLOSIVAS 24 HORAS	10	8	9	9
VIGILANTE ARMADO 24 HORAS	155	223	92	94
VIGILANTE SIN ARMA 24 HORAS	30	28	190	191
VIGILANTE SIN ARMA 12 HORAS NOCTURNO LAD (18:00 a 6:00)	34	24	23	25
VIGILANTE SIN ARMA 16 HORAS LAD (04:00 A 20:00)	0	0	283	595
VIGILANTE MANEJADOR CANINO Y EJEMPLAR EN DEFENSA CONTROLADA 16 HORAS LAD (04:00 A 20:00)	0	0	15	16
VIGILANTE MOTORIZADO SIN ARMA 8 HORAS NOCTURNO LAD (22:00 a 6:00)	16	0	0	0
VIGILANTE ARMADO 8 HORAS NOCTURNO LAD (22:00 a 6:00)	31		0	0
VIGILANTE ARMADO 12 HORAS DIURNOS LAD (06:00 a 18:00)		18	0	0
TOTAL SERVICIOS	**276**	**301**	**612**	**930**

Fuente: Contrato No. 340-2024

De acuerdo con las argumentaciones expuestas por el sujeto de control, considera este organismo de control, que se encuentran establecidos de forma clara que las mayores inversiones para el componente Anti-evasión, no son garantía para que bajen el resultado obtenido y registrado en las cifras entregadas por TMSA y que sirven de soporte para este informe de observación.

Por lo anterior, fueron transgredidos los artículos Nos. 2 y 6 de la Ley 87 de 1993.

Análisis respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada, toda vez que,

Manifiesta el sujeto de control que (…) *"El fenómeno de la evasión es un problema complejo que se origina en una serie de factores interrelacionados. Entre los cuales se pueden destacar:*

***Causas socioeconómicas**.*

Aspectos culturales y de comportamiento ciudadano.

Factores estructurales y tecnológicos

De otra parte, frente al tema del presunto hallazgo es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

A. El tema de vigilancia como indicador de medio no de resultado.

B. La incorrecta conclusión de la Contraloría Distrital de evaluar el modelo de intervención propuesto en la actualidad contra la evasión de forma lineal y por número de puestos, desconociendo las dificultades propias que se tienen en este tipo de situaciones, entre otras:

- *Capacidad del equipo.*
- *Gestión del rendimiento.*
- *Costos elevados.*
- *Integración de tecnologías.*

Este entramado de factores requiere soluciones que aborden cada una de estas aristas tanto desde las políticas de inclusión económica y campañas de concientización ciudadana y el mejoramiento de la infraestructura y de los aspectos tecnológicos y de control, que contribuyan con una reducción eficaz del fenómeno de la evasión.

Es de precisar, que para el año 2024 se fortaleció el Plan Estratégico Antievasión bajo cinco (5) ejes de trabajo:

(i) Desarrollo y fortalecimiento de herramientas técnicas y tecnológicas para monitoreo y caracterización de la evasión.
(ii) Consolidación y fortalecimiento de la infraestructura física para mitigar la evasión del pago.
(iii) Fiscalización y control.
(iv) Fomento de la cultura ciudadana y pedagogía del buen uso del Sistema, empezando por la cultura de la validación del pasaje.
(v) Incidencia interinstitucional política, normativa y judicial para prevenir, controlar y sancionar la evasión y las agresiones a servidores públicos.

El comportamiento de la evasión del pago del pasaje en el componente troncal, es decir su incremento o reducción, se explica en términos del despliegue conjunto de estrategias desarrolladas bajo estos ejes de trabajo, así como de otros factores externos que puedan influir en los meses de medición (obras, orden público en la ciudad, movilizaciones o bloqueos en las vías y en el Sistema, cambios en la tarifa de uso del Sistema, medidas para fomentar la demanda del Sistema, entre otros).

Por lo tanto, es absolutamente imposible actualmente desagregar o aislar en cada una de las cifras de los porcentajes de evasión, qué corresponde a qué estrategia, razón por la cual siempre se insiste en que las reducciones y los valores provenientes de cada medición, obedecen al despliegue conjunto de las medidas.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que por el trabajo diario de los equipos en vía una gran parte de los evasores del pago aprovechan el factor oportunidad, es decir la vulnerabilidad física de las estaciones junto con la ausencia de personal en los torniquetes de ingreso; mientras que por el monitoreo hecho a través de cámaras y de las rondas de supervisión y visitas a las estaciones y portales se ha evidenciado que en gran medida cuando las personas pretenden ingresar irregularmente se abstienen de la conducta al ver presencia institucional en las zonas de entrada sean policías, vigilantes privados, gestores de convivencia u otro actor del Sistema." (…)

En su respuesta el sujeto de control, cita unos argumentos generales que concluyen en que la evasión está registrada mayormente por los torniquetes y accesos laterales *" Es por esto que una de las funciones que se ha dado a los servicios de vigilancia Antievasión en el marco de estos contratos, es posicionarse en las zonas de torniquetes y generar allí las acciones de contención y disuasión de evasores, así como en los costados laterales de las estaciones; por ende, la ausencia de personal en estas zonas sí genera un efecto negativo importante.*

Ya para el segundo semestre de 2022 y años siguientes, TRANSMILENIO S.A. asumió la contratación del personal para retomar la gobernabilidad sobre la zona de torniquetes de acceso en primera instancia con el equipo de Reguladores de Evasión y desde el año 2024 con los servicios de vigilancia privada, haciendo que no solo se revirtiera la tendencia al alza en los índices de evasión, sino que se redujera a los niveles de pre-pandemia e incluso algunos puntos menos.

Por todo lo anterior, aunque es válido el ejercicio, no se puede generar en la realidad un análisis de división de los porcentajes de evasión entre el número de guardas que se tienen para el Sistema o por cada punto para identificar su efectividad, ya que factores como el entorno, el despliegue y la complementariedad de estrategias, el comportamiento de las (los) usuarias (os), entre otros, cuentan a la hora de identificar las múltiples causas, los diversos impactos y la variabilidad de la evasión."

Con lo que se concluye que, las estrategias implementadas con el incremento del personal de vigilantes y gestores sociales no han sido suficiente para disminuir por debajo de dos cifras los índices reportados y estabilizar la evasión en cifras que rompan con el registro histórico. No se desconocen los procesos, gestiones globales y conjunto de medidas que desarrolla el equipo de la Dirección Técnica de Seguridad; sin embargo, se hace énfasis en que el reproche de este organismo de control se basa en el injustificado incremento del valor del contrato 340 de 2024, ya que es un valor muy superior al contrato inmediatamente anterior, en la cantidad de personal contratado y fue justificado en la estrategia anti evasión, pues no se cuestiona el cumplimiento del objeto contractual, sino de la cantidad de personal contratado que no se puede explicar con las cifras de disminución de la evasión, pues además tienen una limitante clara frente a las personas que ingresan al sistema de transporte, pues no pueden detener ni retener personas, no pueden usar la fuerza para impedir el ingreso, no pueden imponer sanciones, ya que esto le corresponde a la fuerza pública.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, no se aceptan los argumentos del sujeto de control se configura un hallazgo administrativo, y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

4.2 Traslado de presunto hallazgo fiscal realizado por la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO S.A.

Contrato 2835-2023 (Tablets)

El proceso auditor del contrato No. CTO2835-23, derivado del hallazgo No. 3 trasladado por la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO bajo el radicado **2025-EE-03129 del 4 de febrero de 2025**, identificó una alertaba sobre un presunto uso inadecuado o subutilización de los equipos tecnológicos entregados del contrato de adquisición de tabletas y portátiles. Durante el periodo auditado (enero-agosto 2024), solo se utilizó un 0,4% de los equipos en estudios proyectados, contrario a lo estipulado en los estudios previos. Se evidenció la entrega de dispositivos a personal no autorizado y la existencia de equipos sin uso en inventario.

Contrato No. CTO2835-2023, celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y la empresa SUMINISTRO INGENIERÍA MANTENIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN S.A.S., tuvo como objeto la adquisición de tabletas y portátiles para la recolección de información en campo por el grupo de aforadores. El contrato, suscrito el 19 de diciembre de 2023 por valor de $85.200.966, se ejecutó del 22 de diciembre de 2023 al 21 de enero de 2024, sin adiciones ni modificaciones. Fue tramitado como compraventa por mínima cuantía, con un solo pago del 100% contra entrega y verificación de cumplimiento, el cual se realizó el 16 de febrero de 2024. Contó con los debidos

soportes contractuales y financieros, incluyendo póliza de cumplimiento, y fue liquidado sin observaciones presupuestales.

Durante el proceso auditor se revisó la totalidad del expediente contractual, incluidos estudios previos, informes de supervisión, actas de entrega, soportes presupuestales y comunicaciones internas. Asimismo, se realizaron requerimientos de información y visitas técnicas, incluyendo una jornada de observación directa en campo en la estación de Modelia, donde se verificó el uso activo de las tabletas durante un estudio de evasión, confirmando el funcionamiento operativo de los dispositivos y su integración con el software especializado.

Del análisis efectuado se concluyó que, si bien existieron demoras en la implementación plena del contrato debido a procesos de capacitación, sincronización de bases de datos y despliegue progresivo del software, los equipos están siendo utilizados conforme al objeto contractual. Se descartó la existencia de un detrimento patrimonial y se reconoció que el contrato contribuye a la digitalización de la gestión técnica de TRANSMILENIO, con beneficios directos en la eficiencia de la toma de decisiones.

Radicado 2024-EE-3640 -Perdida Computadores

En atención al traslado del hallazgo N.° 2 realizado por la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO S.A., mediante comunicación radicada bajo el N.° 2024-EE-3640 del 19 de diciembre de 2024, la Contraloría de Bogotá inició un proceso auditor especial enfocado en la presunta pérdida de seis (6) equipos portátiles marca HP, asignados a la Dirección TIC de la entidad. El valor estimado del presunto daño fiscal fue de $13.320.000 COP.

La auditoría realizó una visita técnica administrativa al almacén de activos tecnológicos de TRANSMILENIO, ubicada en la sede central, y permitió ubicar todos los equipos señalados.

El análisis evidenció que tres equipos fueron oficialmente dados de baja conforme a lo establecido en el memorando interno No. 2024-80202-CI-86125; uno fue trasladado de manera documentada a otro funcionario; y los dos restantes, aunque presentaban daños, se hallaban almacenados y en trámite de baja formal. Todos los dispositivos contaban con trazabilidad administrativa, actas de entrega, reportes de seriales y soportes institucionales que descartaron su pérdida o extravío.

En conclusión, el equipo auditor logró desvirtuar el contenido del hallazgo, demostrando que la ausencia inicial de los equipos obedecía a desfases en la actualización de inventarios y no a una pérdida material. Por lo tanto, se descarta la existencia de un detrimento patrimonial, cerrando el caso con soporte técnico y documental suficiente.

Contrato 1215 de 2024 (Celulares)

El proceso auditor del contrato interadministrativo No. 1215-2024 se originó a partir del traslado del hallazgo realizado por la Oficina de Control Interno (OCI) de TRANSMILENIO S.A., recibido por la Contraloría de Bogotá bajo el radicado 2024-EE-3669 del 19 de diciembre de 2024, el Hallazgo N.o 14. Tiene como fundamento el análisis técnico y administrativo realizado al contrato interadministrativo No. 1215-2024, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP (ETB), cuyo objeto fue la adquisición de equipos celulares rugerizados, líneas móviles, servicios de datos y aplicaciones de captura de información para apoyar el monitoreo y reporte en la operación troncal del sistema. A lo largo del ejercicio de

auditoría, se identificaron múltiples deficiencias en la planeación y ejecución asociadas a la baja utilización de los equipos. A continuación, se presenta el hallazgo derivado de este proceso.

4.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de $91.168.151 y presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración, planeación y ejecución del contrato interadministrativo de prestación de servicios de comunicación No. 1215 de 2024, suscrito con la ETB, que derivaron en falta de soporte de la necesidad, uso parcial de los equipos y distribución sin justificación técnica.

Se suscribió el contrato interadministrativo No. 1215 el 19 de abril de 2024, entre Transmilenio S.A. y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB, con el objeto de "*PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE COMUNICACIONES MÓVILES DEL PERSONAL EN VÍA PARA APOYAR LA OPERACIÓN DE LA FLOTA TRONCAL, EL REPORTE DE INCIDENTES DE SEGURIDAD Y DAÑOS EN LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA"*, con un plazo de ejecución de 12 meses y por un valor de $708.729.300, se firmó el acta de inicio el 9 de julio de 2024.

Una vez recibido el traslado del hallazgo No.14, por parte de la Oficina de Control Interno de Transmilenio S.A., el equipo auditor solicita información, mediante el radicad número 2-2025-03716 con fecha 24 de febrero de 2025, desde la Subdirección de Fiscalización Movilidad y Transmilenio S.A. entregó mediante radicado de ingreso No.1-2025-05222. El equipo auditor procedió a analizar detalladamente los documentos remitidos, en particular los relacionados con la estructuración contractual, la propuesta técnica y económica del contratista ETB, y los elementos que dieron origen al valor pactado en el contrato.

Al examinar los documentos aportados, se observa que TMSA remitió la cotización presentada por el contratista (Formato DTC03 Móviles VIA-272665 del 24 de

abril de 2024), la propuesta técnica (documento PDF 220424), así como una respuesta general a los puntos del requerimiento. Se evidencian los siguientes aspectos que aún no logran esclarecer con suficiencia técnica y documental el sustento completo de la contratación realizada: la propuesta económica de ETB fue presentada como un único ítem consolidado, sin desagregación por componentes individuales del servicio (equipos, líneas móviles, aplicaciones, licencias, administración de los equipos). Así mismo, no se anexa una matriz de costos que permita identificar valores unitarios o fórmulas de cálculo, lo que dificulta el análisis de proporcionalidad del valor contratado y limita la trazabilidad financiera del proceso.

Adicionalmente, el formato de cotización remitido no incluye anexos de justificación técnica sobre la necesidad de renovación tecnológica, ni se adjunta acta, memorando o requerimiento interno de las áreas beneficiarias que respalde el número, tipo o funcionalidad de los equipos adquiridos. Este vacío de soporte sustantivo refuerza los aspectos previamente advertidos en el traslado de hallazgo No. 14 de la Oficina de Control Interno de la entidad, en este sentido.

Se sostuvo una reunión de contextualización técnica el día 11 de marzo de 2025, en la cual participaron: Funcionarios de la Dirección Técnica de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), el supervisor del contrato, personal de apoyo técnico, legal, financiero e ingenieros de soporte y delegados del equipo auditor de la Contraloría de Bogotá.

Durante la sesión se abordaron temas críticos para la comprensión del contrato, a saber: cómo la distribución y uso de los equipos móviles.

Adicionalmente, se consultó el procedimiento para la asignación de los 257 dispositivos móviles rugerizados adquiridos. La entidad explicó que los equipos fueron entregados a diversas áreas operativas de TRANSMILENIO S.A. (no únicamente a la

Dirección Técnica BRT), en función de necesidades logísticas como control en vía, operativos de seguridad, y eventos especiales.

También, se mencionó el uso de aplicaciones como Push-To-Talk (PTT), Capsula de Datos, y sistemas de georreferenciación para coordinar equipos en vía. Se preguntó por las líneas móviles suspendidas (alrededor de 45 según información parcial entregada por la entidad). El equipo TICs señaló que las suspensiones se dieron por bajo uso o reestructuración operativa, pero no se presentó soporte técnico, ni consumo detallado de datos o minutos, ni reportes periódicos que evidenciaran la utilización real de las líneas desde el inicio del contrato.

Como producto de esta reunión, Transmilenio S.A. entregó una serie de documentos complementarios, entre los que se incluyen: declaración de exclusividad y soporte técnico del proveedor de los equipos (ARMOR X10), Informes de intervención e incidentes técnicos (agosto de 2024), Chats y solicitudes de equipos para eventos especiales, Videos de pruebas operativas, Listados de seriales entregados, Suspensión de líneas entre marzo y mayo, Soporte de facturación y ajustes.

Adicional con base en lo anterior, y dada la necesidad de verificar en campo la existencia, distribución, uso operativo y estado funcional de los dispositivos móviles contratados, el equipo auditor procedió a solicitar formalmente una visita administrativa y técnica, la cual permitió validar aspectos fundamentales de las acciones de profundización del análisis auditor en relación con el Contrato, de acuerdo a esto, el día 21 de abril de 2025, se llevó a cabo dicha visita, liderada por el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá D.C. y acompañada por funcionarios de la entidad, incluyendo, Dirección Técnica de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), equipo de las direcciones de Seguridad, dirección Técnica BRT, dirección de Buses, dirección de Infraestructura, Supervisión del contrato, Personal operativo de campo, y otros funcionarios de la entidad.

La visita tuvo como finalidad verificar en sitio el uso, estado, funcionamiento y adecuación operativa de los 257 dispositivos móviles adquiridos en virtud del contrato, en el marco del objeto contractual que establece como propósito *"la prestación del servicio de comunicaciones del personal en vía para apoyo de la operación de la flota troncal, el reporte de incidentes de seguridad y daños en la infraestructura del sistema."*.

Durante el recorrido en varias direcciones operativas se realizaron pruebas en tiempo real de los dispositivos móviles rugerizados ARMOR X10. Se comprobó: el uso activo del aplicativo PTT (Push-To-Talk), operando mediante red 4G, con interacciones registradas entre coordinadores y personal de campo en la gestión diaria de tráfico y eventos. Este uso se alineó parcialmente con el objetivo de comunicación instantánea y simultánea mencionado en el anexo técnico.

Se realizó la validación del aplicativo WMSnapForms, empleado por algunas dependencias para captura de información operativa, formularios estructurados y reportería de novedades. Se evidenció su instalación y uso puntual en dispositivos asignados a personal técnico, con formularios preconfigurados para control de incidentes o verificaciones en vía.

Se confirmó el uso de plataformas de mensajería como Telegram y WhatsApp, identificadas como herramientas complementarias para el envío de imágenes, ubicación en tiempo real y coordinación de equipos de diferentes direcciones. Estas aplicaciones están instaladas en varios de los equipos auditados, y su uso se reporta como cotidiano entre supervisores, ingenieros y operadores de campo al igual que, la capacidad de llamadas de voz y consumo de datos: se verificó la funcionalidad de llamadas directas y envío de datos móviles en condiciones reales de operación, con buena cobertura y rendimiento técnico.

Luego, mediante la revisión de actas de entrega, revisión de seriales de los equipos que fueron cotejados contra la sabana de entrega proporcionada por la entidad, y confirmando la correspondencia del inventario físico con el documental de planillas internas y declaraciones del personal técnico, se pudo establecer que los equipos fueron distribuidos en las siguientes áreas: Dirección Técnica BRT, uso en campo por personal que realiza seguimiento de flota troncal; Dirección de Seguridad, comunicación operativa en puntos estratégicos de alto impacto para las operaciones diarias; Dirección TICs, administración técnica y control de equipos, red y plataformas; Dirección de Buses, supervisión operativa del centro de control con estaciones, portales, buses, operarios en campo; Dirección de Infraestructura, control de incidencias físicas, novedades, reportes de infraestructura en estaciones y portales y demás plataformas de operación del sistema.

Adicionalmente, se encontraron los 45 equipos sin uso debidamente embodegados, los cuales fueron identificados por serial y contrastados con la base de datos. El personal encargado informó que estos dispositivos se mantenían en reserva por razones logísticas y de rotación; sin embargo, no se aportó soporte documental suficiente sobre la planificación de su uso, ni trazabilidad sobre su destino operativo, o de uso futuro.

En el marco del análisis adelantado por el equipo auditor, se identifican factores estructurales y funcionales que dieron origen a las situaciones descritas en el punto anterior. Estos factores, asociados principalmente a deficiencias en la etapa de planeación, estructuración y ejecución del contrato interadministrativo de prestación de servicios de comunicaciones No. 1215 de 2024, permitieron la configuración de hechos que podrían comprometer la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos. Por lo tanto, a continuación, se detallan las principales causas identificadas que explican la desviación frente a los criterios normativos, técnicos y de gestión esperados.

1. Ausencia de estudio técnico actualizado que respalde la necesidad.

Aunque en los estudios previos en el punto 1. Descripción y conveniencia de la necesidad que se pretende satisfacer, se hace alusión a necesidades operativas históricas para justificar la contratación: *"TRANSMILENIO S.A. es responsable por la operación de la red troncal de buses, por tanto, para el control de su operación diaria cuenta con un contrato de concesión que debe proveer, entre otras obligaciones, la comunicación de datos y voz entre los buses del sistema troncal y el centro de control.*

Para facilitar las tareas de regulación de la flota en operación, TRANSMILENIO ha implantado una estrategia de comunicaciones a través de sistemas de voz y datos entre su personal en la vía, en estaciones y/o portales y aquellos localizados en el centro de control ubicado en la sede Administrativa de TRANSMILENIO S.A, la cual es complementaria con las comunicaciones entre los buses del sistema troncal y el centro de control, provistas por el concesionario.

Históricamente, TRANSMILENIO utilizó los Sistemas Radio TrunKing, que eran sistemasde radiocomunicaciones móviles para aplicaciones privadas, que permitían la conformación de grupos y subgrupos de usuarios, servicios estos provistos por el operador Avantel. Con el avance tecnológico los operadores migraron servicios ofreciendo soluciones alternativas a los sistemas trunking, conservando la funcionalidad de PTT (push to talk) utilizada por el personal en vía de TRANSMILENIO S.A. Hacen entonces su aparición en el mercado los llamados móviles para exteriores o equipos ruguerizados."

De acuerdo con lo anterior, no se presenta evidencia técnica reciente, validada y sustentada documentalmente por las áreas operativas responsables del uso de los equipos, como la Dirección Técnica de BRT. Esta omisión infringe el principio de planeación previsto en la Ley 80 de 1993, que exige que todo contrato público esté

respaldado por estudios previos que demuestren necesidad, conveniencia y oportunidad, cómo también se puede evidenciar en el documento Análisis del Sector en el punto siete (7) de conclusiones, donde describe *"De acuerdo con las condiciones establecidas, se realizó un sondeo de mercado a través de la invitación mediante correo electrónico con el fin de conocer los precios del mercado y de acuerdo con ello, el valor del presupuesto para la presente contratación."*, donde en ninguno de los aplicativos documentales revisados durante el proceso auditor, y en ninguno de los documentos adjuntos en las respuestas dadas por la entidad, ni en los documentos adjuntos de los compromisos de las reuniones de contextualización y de la visita técnica, se presenta dicho documento de sondeo de mercado. Adicional a esto, no se tiene evidencia que permita definir las necesidades claras en cuanto a cantidad de equipos, cuadros o tablas de funcionarios de las direcciones y diferentes áreas que tengan la necesidad de reporte de novedades, personal de centro de control BRT, y Dirección TICS, que definan de manera clara las cantidades necesarias para dar cumplimiento al objeto contractual.

La Dirección TIC fundamentó la contratación en antecedentes de vigencias anteriores, sin un análisis técnico-económico que evidencie la pertinencia de continuar con la misma cantidad, especificaciones o distribución de los equipos en el nuevo contexto operativo de 2024.

Por ejemplo, el número de equipos (257) permanece constante desde 2021 sin documentación que sustente su utilidad actual.

2. Inexistencia de solicitudes formales o requerimientos técnicos de las áreas usuarias.

Uno de los factores estructurales que originan las deficiencias detectadas en la planeación y ejecución del contrato es la ausencia de solicitudes formales, justificadas y

documentadas por parte de las áreas usuarias, que permitieran establecer de forma clara, precisa y técnica la cantidad, distribución y funcionalidad requerida de los equipos móviles rugerizados contratados. Esta situación quedó evidenciada en la documentación precontractual del proceso, particularmente en el numeral 1 de los estudios previos, donde la justificación de la necesidad se fundamenta de manera general y abstracta, sin soportarse en un diagnóstico técnico detallado que respalde el número de dispositivos requeridos ni su asignación operativa.

El estudio previo describe una necesidad basada en la continuidad de un modelo de comunicación, argumentando que: *"TRANSMILENIO S.A. requiere dar continuidad al servicio de comunicación por voz y datos de manera que se garanticen las actividades de apoyo a la regulación y supervisión de la operación, a través del personal móvil localizado en cada estación y en el centro de control de buses troncales, así como con la transmisión de mensajes a los usuarios en estaciones y portales.".*

Sin embargo, en ningún apartado de la documentación se identifican documentos formales emitidos por las áreas directamente beneficiarias del servicio (Dirección de Buses, Infraestructura, Seguridad, TICS, BRT, entre otras), en los cuales se justifique de manera puntual el número de equipos solicitados, su destino funcional, la necesidad operativa o las condiciones técnicas mínimas esperadas para cada dependencia.

Esta debilidad fue señalada explícitamente en el traslado del hallazgo No. 14 realizado por la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO S.A., en el que se indica: *"Ninguna de estas áreas realizó solicitud previa ni justificó formalmente la necesidad de estos equipos",* haciendo alusión a la entrega de dispositivos móviles a dependencias distintas a las inicialmente mencionadas como usuarias en la planeación contractual.

Posteriormente, en la respuesta oficial al traslado del hallazgo de control interno, el Director de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones manifestó que dicha

redistribución obedeció a la necesidad de garantizar la operación del sistema de comunicaciones frente a los reportes de fallas en la infraestructura de audio de los portales y estaciones. En sus palabras: *"Frente al reporte remitido el 12 de agosto de 2024 (Anexo 9 y 9.1) […] por parte de los administradores del sistema, fue necesario efectuar un análisis de la disposición de los equipos, por lo que se toma la decisión de redistribuirlos con el propósito de garantizar la prestación del servicio de acuerdo con los componentes descritos en el objeto contractual.*

(…) Es preciso indicar que del citado reporte pudo evidenciarse el mal funcionamiento de los parlantes del Sistema de Amplificación de audio, por lo que no era viable proveerlos de los equipos del contrato 1215 de 2024.

Así mismo, en el informe ejecutivo presentado por los administradores del sistema que se adjuntan al presente, pudo identificarse lo siguiente en torno al funcionamiento del sistema de amplificación de audio: (Anexo No. 9.1) Lo anterior conllevó a la decisión de redistribución de equipos, de forma tal que la utilización de estos fuera efectiva y garantizara la prestación del servicio en consonancia con el objeto del contrato. Por cuanto, se evidenció la necesidad de optimizar la infraestructura de comunicación existente, mejorando la cobertura y calidad de los anuncios en estaciones con deficiencias críticas, permitiendo fortalecer la capacidad operativa de áreas estratégicas para garantizar una respuesta oportuna ante contingencias que afecten la operación del sistema. (subrayado fuera de texto).

Es así como, la ubicación de los mismos permitió solventar los requerimientos de la entidad en el marco de lo estipulado en el objeto contractual, así como garantizar el uso adecuado de los equipos objeto del contrato.

No obstante, dicha redistribución no fue precedida ni acompañada de actas técnicas, estudios de priorización, ni análisis costo-beneficio que validaran

objetivamente la modificación en el destino de los equipos, lo que refuerza la falta de una estructuración técnica sólida en la etapa de planeación.

Adicionalmente, los informes de diagnóstico técnico de estaciones (Portales 20 de Julio, Sur, y 80) evidencian afectaciones críticas en la infraestructura del sistema de audio que fueron utilizadas como justificación posterior a la firma del contrato para reasignar equipos, lo que demuestra una ausencia de coordinación interdependencias que debió anticiparse en la planeación contractual y no corregirse mediante decisiones en ejecución.

En síntesis, esta causa denota una inadecuada articulación entre la formulación de la necesidad, el objeto del contrato y las capacidades operativas reales de las áreas usuarias, lo cual generó desviaciones en el uso, distribución e impacto del servicio contratado, y constituye una evidencia concreta de deficiencia en la estructuración técnica de la contratación pública.

De acuerdo con la relación oficial de actas de entrega y correspondencia de soporte, se evidencia que una proporción significativa de los 257 equipos fue distribuida a áreas que no tienen relación directa con la operación de estaciones o portales ni con el sistema de amplificación de audio. Por ejemplo:

Cuadro No. 40. Relación de entrega de equipos por dirección, según fecha

DIRECCIONES QUE RECIBIERON EQUIPOS - ACTAS DE ENTREGA	2024			2025		TOTAL GENERAL
	Agosto	Octubre	Noviembre	Febrero	Marzo	
BRT	**16**					**16**
Acta 01 buses	1					1
Anexo 13 acta BRT	15					15
BUSES	**98**					**98**
Acta 01 buses	98					98

DIRECCIONES QUE RECIBIERON EQUIPOS - ACTAS DE ENTREGA	2024			2025		TOTAL GENERAL
	Agosto	Octubre	Noviembre	Febrero	Marzo	
DIRECCIÓN CORPORATIVA			**2**			**2**
Acta 05			2			2
DIRECCIÓN TIC		**2**	**7**		**5**	**14**
Acta 01		2				2
Acta 03			5			5
Acta 04			1			1
Acta 06			1			1
Acta 07					5	5
PRUEBAS BRT			**3**			**3**
Correo Anexo 4.3			3			3
SEGURIDAD		**79**				**79**
Acta 02		39				39
Acta 02		40				40
SIN USAR				**45**		**45**
Correo anexo 6.1 Suspensión líneas ETB				45		45
Total general	**114**	**81**	**12**	**45**	**5**	**257**

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 - Acta No. 3 Actas de entrega de equipos
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Como se puede evidenciar en esta relación de entrega de equipos según dirección y fecha de actas, la Dirección Técnica de Buses, responsable de la operación de la flota zonal, recibió 98 dispositivos, como consta en el Acta No. 01 de entrega y otros documentos de respaldo, la Dirección de Seguridad, recibió 79 dispositivos según el Acta No. 02. La Dirección Corporativa recibió 2 dispositivos, según el Acta No. 005, sin justificación técnica visible en la estructuración contractual, incluso algunas unidades como Dirección TIC y BRT recibieron equipos, sin que existiera evidencia de una solicitud formal o requerimiento técnico previo que justificara dicha asignación específica.

Adicionalmente, 45 dispositivos permanecieron almacenados y sin uso efectivo por varios meses, hasta el punto en que se solicitó su suspensión temporal de las líneas móviles asociadas. Esto quedó registrado en el correo de solicitud de desactivación de líneas móviles del 4 de febrero de 2025, que hace parte de los documentos que soportan el presente análisis.

Suspensión, que solo surtirá efecto por 2 meses cómo se describe en la respuesta de ETB a dicha solicitud realizada *"Buenas tardes Johanna, recibido el requerimiento y se da trámite al interior. A continuación, las fechas de suspensión establecidas y máximo por dos meses: Fecha inicio: 9 de febrero - 2025 Fecha Fin: 8 de abril 2025".* Esta comunicación fue emitida por la Dirección TIC y remitido a ETB, el cual evidenció la falta de una estrategia clara y eficaz de asignación y utilización de los equipos desde el inicio de la ejecución contractual.

Esta situación pone de manifiesto que la distribución real de los equipos se apartó de la planeación original, generando interrogantes sobre la justificación técnica y operativa del uso de los recursos contratados, y demostrando una desconexión entre la estructuración del contrato y las decisiones tomadas en su ejecución.

Asimismo, en la respuesta emitida por el supervisor del contrato ante el traslado del hallazgo por parte de la Oficina de Control Interno, se argumentó que la redistribución de equipos obedeció a que *"los parlantes del sistema de amplificación de audio se encontraban en mal estado y sin contrato de mantenimiento"*, motivo por el cual se optó por reubicar los equipos móviles para otros usos dentro de la entidad.

En conclusión, se establece que existe una incoherencia estructural entre la destinación original contemplada en la fase de planeación y los usos efectivos registrados en la ejecución, lo cual da cuenta de una deficiente estructuración

contractual, falta de articulación entre áreas y debilidades en la supervisión técnica y funcional del contrato.

Los seriales de los equipos fueron cotejados contra la sabana de entrega proporcionada por la entidad durante la visita técnica administrativa, confirmando la correspondencia del inventario físico con el documental. Sin embargo, durante La visita en campo, se logró ratificar el uso parcial y funcional de los dispositivos móviles en diversas dependencias estratégicas de Transmilenio S.A., especialmente para propósitos de comunicación, reporte de incidentes, captura de datos y coordinación operativa. También se corroboraron elementos de debilidad estructural y documental, en cuanto a: falta de justificación clara y técnica para la adquisición de la cantidad exacta de equipos, la inexistencia de un estudio comparativo de necesidades por dirección, la distribución no siempre alineada con el objeto contractual y la permanencia de un número relevante de dispositivos sin uso al momento de la visita.

Como resultado del proceso auditor, se establecieron una serie de consecuencias negativas asociadas a deficiencias estructurales en la fase de planeación, formulación, ejecución, supervisión y control del contrato No. 1215 de 2024, que tienen impacto fiscal, conforme a las siguientes observaciones:

a) Efecto económico derivado de la falta de trazabilidad de los costos facturados por ETB.

En la cotización presentada por ETB (Formato DTC03 Móviles VIA-272665 del 24 de abril de 2024) se encuentra un único ítem global, por valor de $708.729.300, que incluye en su descripción múltiples componentes del objeto contractual: entrega de 257 equipos rugerizados, líneas móviles con plan de voz y datos, licencias de aplicaciones PTT y de captura/transmisión de datos, y servicios de administración. A pesar de ello, no se desagrega el valor unitario o subtotal correspondiente a cada uno de estos

servicios o bienes, lo que imposibilita verificar su razonabilidad, proporcionalidad, o comparación técnica con otras propuestas u ofertas del mercado.

Adicionalmente, aunque se menciona una distribución del pago entre un pago inicial (“One Time”) y pagos mensuales (“Recurrente”), no existe una matriz de costos clara, ni una ficha técnica por componente, como lo exigiría un estudio de mercado estructurado. Esta ausencia afecta directamente la verificabilidad y transparencia del principio de economía en la contratación pública. Ya que, durante el análisis del anexo técnico del contrato y de los documentos contractuales suscritos, se evidenció que no se encuentra debidamente detallada ni desglosada la estructura de costos por concepto de:

- Renta mensual por cada uno de los 257 equipos móviles.
- Valor individual y acumulado de las licencias o aplicaciones contratadas (Push-to-Talk, WMSnapForms, otras apps complementarias).
- Costos asociados al soporte técnico, mantenimiento y garantía de los dispositivos.
- Costos operativos o funcionales por servicios residenciales, si existieran.

Esta falta de claridad técnica y económica en el contrato impidió establecer un control detallado del gasto, situación que se refleja en las facturas y cuentas de cobro radicadas por ETB, donde no se discrimina el valor unitario o por componente contratado.

A raíz de lo anterior, el equipo auditor procedió a radicar el Oficio No. 2-2025-09224, solicitando a ETB: *“Un informe técnico detallado de los costos unitarios y globales asociados a cada uno de los servicios contratados en los contratos No. 1215 de 2024 y No. 2216 de 2023, especificando:*

- *Valor mensual de cada equipo móvil en arriendo (con y sin línea activa).*
- *Valor mensual de cada aplicación implementada.*
- *Descripción y costo de servicios adicionales (soporte técnico, servicios en campo, etc.).*
- *Discriminación de los cobros realizados en las facturas enviadas a la entidad.".*

En respuesta entregada por la ETB al oficio con radicado de la Contraloría No. 2-2024-09224, en el marco de la solicitud técnica detallada relacionada con los contratos No. 1215 de 2024 y No. 2216 de 2023, suscritos con Transmilenio S.A.: se logra detallar, los consumos mensuales de voz y datos por la línea de equipo: *"Reporte mensual detallado del consumo individualizado de voz y datos desde el inicio del contrato (09 de julio de 2024) hasta la fecha actual. Especificar claramente por cada una de las 257 líneas móviles el número telefónico o ID, consumo mensual de voz (en minutos) y consumo mensual de datos (en megabytes o gigabytes).",* adicionalmente, en la respuesta se presenta el documento, *"Se adjunta detalle de ejecución, oferta y formato de cotización DTC03. Ver archivos 'CONTRALORÍA CTO1215'."*

Analizando está respuesta, se evidencia en el documento BF CTO1215 TM anexo, la siguiente información que describe la estructura de costos de los servicios contratados;

Cuadro No. 41. Estructura de costos de servicios prestados por ETB durante la ejecución del contrato.

Cifras en pesos

Ítem	ID SERVICIO	SERVICIO	CANT.	VR CARGO FIJO CTO
1	Mensual	Servicio profesional Residente para administración de 257 equipos móviles	2	$ 10.135.200

Ítem	ID SERVICIO	SERVICIO	CANT.	VR CARGO FIJO CTO
2	Mensual	Servicio de aplicación móvil para captura y transmisión de datos en campo.	257	$ 8.352.500
3	Mensual	Oferta Corporativa Móviles ETB - ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos equipos móviles	257	$ 8.621.378
4	Pago Inicial	Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1) año	1	$ 165.765.000
5	Pago Inicial	Suministro de paquete de licencias para audio de dos vías PTT (Pulsh to talk) para 114 equipos móviles	1	$ 130.963.583
DTC3 Contratar la prestación del servicio de comunicaciones del personal en vía para apoyo de la operación de la flota troncal, el reporte de incidentes de seguridad y daños en la infraestructura del sistema" – los ítems 1,2,3,5 son más IVA, el ítem 4 está exento de impuestos				

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 – BF CTO1215 TM.xlsx – Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C

Cabe resaltar que en ninguno de los documentos de la fase precontractual (ni en los estudios previos, anexo técnico, análisis del sector, ni en el estudio de mercado) se hace mención del servicio profesional residente como ítem contractual. Solo se evidencia por primera vez en la oferta técnica de ETB (documento *"1.1. Propuesta Técnica Nuevos Equipos TM VIA-272665"*), donde se incluye lo siguiente: *"Renovación de dos (2) Servicios profesionales para administración de los 257 equipos móviles regularizados, técnicos con presencia in situ en las instalaciones de TransMilenio, en turnos rotativos."*

No obstante, no se identifican requerimientos específicos de parte de la entidad que justifiquen, estructuren o definan las funciones, perfil, o pertinencia de estos servicios. En este sentido, se evidencia una posible inclusión unilateral por parte del proveedor, sin análisis técnico validado por la entidad contratante, lo cual podría constituir una deficiencia estructural en la configuración del precio del contrato.

Con base al documento titulado *"Pagos oficiales CTO1215-24"* se detalla la ejecución presupuestal del contrato interadministrativo No. CTO1215-2024 suscrito entre Transmilenio S.A. y ETB S.A. E.S.P, cuyo objeto es la prestación del servicio de comunicaciones móviles para el personal en vía. El contrato tiene un valor total de $708.729.300, compuesto por un pago inicial de $321.611.664 y 12 pagos mensuales de $32.259.803, los cuales incluyen todos los impuestos y costos asociados.

A la fecha de la presente carta de observaciones, los siguientes pagos mensuales se han efectuado conforme al cronograma y corresponden a las siguientes facturas:

- Factura FC 001000063278 (Periodo: 9 de julio – 8 de agosto de 2024): $32.259.803 — Pago realizado el 20/08/2024.
- Factura FC 001000079117 (Periodo: 9 de agosto – 8 de septiembre de 2024): $353.871.467 — Incluye la cuota mensual y otros ítems del contrato. Pago realizado el 10/09/2024.
- Factura FC 001000095490 (Periodo: 9 de septiembre – 8 de octubre de 2024): $32.259.803 — Pago realizado el 17/10/2024.
- Factura FC 001000160464 (Periodo: 9 de octubre – 8 de noviembre de 2024): $27.551.904 — Pago realizado el 17/02/2025.
- Factura FC 001000160491 (Periodo: 9 de noviembre – 8 de diciembre de 2024): $24.395.868,49 — Pago realizado el 08/04/2025.
- Factura FC 001000191844 (Periodo: 9 de diciembre – 8 de enero de 2025): $30.024.282,89 — Pago aprobado y realizado el 08/04/2025.

En total, los pagos realizados y certificados oficialmente alcanzan un acumulado aproximado de $500.362.128,38, sin incluir valores pendientes o pagos programados futuros. El documento también presenta las actualizaciones al Certificado de

Disponibilidad Presupuestal (CDP) y establece que la duración del contrato es de 12 meses, desde el 9 de julio de 2024 hasta el 8 de julio de 2025.

Por lo tanto, se procedió a identificar y aislar los ítems del servicio cuyos cobros no cuentan con una justificación técnica operativa, uso real, o evidencia física verificable, como lo son:

1. El Servicio de aplicación móvil para captura y transmisión de datos en campo.
2. Oferta Corporativa Móviles ETB – ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos equipos móviles.
3. Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1) año.

Durante el proceso de análisis de los servicios efectivamente prestados por ETB, se incorporaron como evidencia técnica los documentos entregados por la empresa en respuesta al requerimiento de información de Transmilenio S.A., específicamente los archivos:

1. jeanrodr_2025_04_30_19_40_53_LTE_Datos.txt
2. jeanrodr_2025_04_30_19_40_53_LTE_VOZ_Saliente.txt
3. jeanrodr_2025_04_30_21_49_08_LTE_Datos.txt
4. jeanrodr_2025_04_30_21_49_08_LTE_VOZ_Saliente.txt

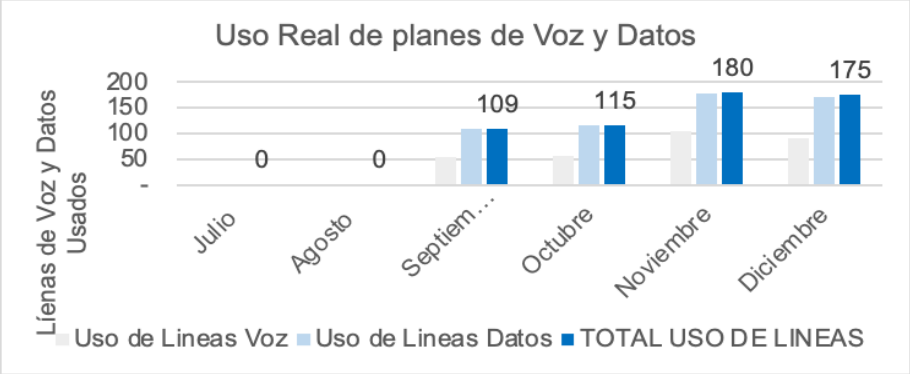
Estos archivos contienen los registros reales de uso de datos móviles (expresados en Kbytes tarificados por número) y minutos de voz (en segundos tarificados), correspondientes a los equipos rugerizados entregados en el marco del contrato. Con base en esta información, se procedió a desarrollar un documento de análisis de datos donde se encuentran las tablas dinámicas y análisis comparativos del comportamiento de consumo por línea móvil (anexo; Análisis consumos Voz Datos ETB – transmi), permitiendo el siguiente cuadro:

Cuadro No. 42. Análisis consumos Voz Datos – equipos ETB

Consumos Voz y Datos Equipos	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Uso de Líneas Voz	-	-	53	57	105	91
Uso de Líneas Datos	-	-	109	115	179	170
TOTAL USO DE LINEAS	**0**	**0**	**109**	**115**	**180**	**175**

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 – Análisis consumos Voz Datos ETB – transmi.xlsx – Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Gráfica No. 1 Uso Real de planes de Voz y Datos – equipos ETB



Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 – Análisis consumos Voz Datos ETB – transmi.xlsx – Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)

Con base en la Gráfica: Uso Real de Planes de Voz y Datos y el Cuadro: Análisis de Consumos Voz y Datos – Equipos ETB, elaborados a partir de los reportes oficiales suministrados por ETB en respuesta al Oficio de la Contraloría No. 2-2024-09224, se evidencia un patrón de subutilización generalizada en las líneas móviles contratadas.

De las 257 líneas móviles (SIM Cards) contratadas con planes corporativos de voz y datos, únicamente 180 líneas muestran evidencia de uso técnico demostrable en

el mes de mayor actividad (noviembre), mientras que **77 líneas** no registran consumo de datos ni voz durante todo el período auditado (julio a diciembre de 2024).

Como resultado del análisis técnico realizado sobre el uso real de las líneas móviles contratadas, se ha determinado que 77 de los 257 equipos móviles suministrados no presentan evidencia de uso en términos de consumo de voz ni datos durante el período auditado (julio a diciembre de 2024). Esta situación, verificada mediante los reportes de ETB y validada en campo, representa una base objetiva y cuantificable para avanzar en la estimación del detrimento patrimonial.

Dichos 77 equipos contienen SIM cards activas con planes de voz y datos, y además están asociados a la licencia de uso de la aplicación móvil para captura y transmisión de datos, lo cual implica que su no utilización afecta directamente tres componentes críticos de la estructura de costos establecida en la oferta y facturación de ETB:

1. Servicio de aplicación móvil para captura y transmisión de datos en campo

Dentro del contrato CTO 1215-24, se incluyó el licenciamiento mensual del servicio de una aplicación móvil diseñada para la captura y transmisión de datos en campo. Este servicio debía estar instalado y funcionando activamente en los 257 dispositivos móviles entregados. Sin embargo, se evidencia que: 77 dispositivos no fueron utilizados para este fin específico durante varios meses del contrato. Dichos equipos figuran sin operación visible de la aplicación contratada, lo que se traduce en un pago sin contraprestación efectiva del servicio. Este uso ineficiente genera un detrimento patrimonial por servicios no aprovechados, a pesar de haber sido facturados y pagados.

Cuadro No. 43. Base de Cálculo detrimento, Servicio de Aplicación Móvil para Captura y Transmisión de Datos en Campo

Servicio de aplicación móvil para captura y transmisión de datos en campo. 257 equipos	**Vr Unitario Sin IVA**	**9Jul-8Ago**	**9Ago-8Sep**	**9Sep-8Oct**	**9Oct-8Nov**	**9Nov-8Dic**	**9Dic-8Ene**
Total Pagado a ETB		$ 8.352.500	$ 8.352.500	$ 8.352.500	$ 8.352.500	$ 8.352.500	$ 8.352.500
Total Uso Real 180 equipos con Aplicación Cap datos		$ 5.850.000	$ 5.850.000	$ 5.850.000	$ 5.850.000	$ 5.850.000	$ 5.850.000
Total Detrimento ítem Servicio de aplicación móvil para captura y transmisión de datos en campo. (77 equipos no usados)	**$ 32.500**	**$ 2.502.500**	**$ 2.502.500**	**$ 2.502.500**	**$ 2.502.500**	**$ 2.502.500**	**$ 2.502.500**
						Subtotal	$ 15.015.000
						Iva	$ 2.852.850
						Total	**$ 17.867.850**

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 - Análisis consumos Voz Datos ETB - transmi.xlsx - Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Este detrimento se deriva del pago continuo de licencias de software para dispositivos móviles que, según la evidencia técnica, no estuvieron activos ni usaron la aplicación, lo cual representa un gasto ineficiente de recursos públicos. Este cálculo se sustenta en 77 equipos que no han tenido ningún uso.

2. Oferta Corporativa Móviles ETB – ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos

El contrato CTO1215-24, incluyó la provisión de planes de voz y datos para 257 dispositivos móviles, con una oferta corporativa que contemplaba un plan mensual de 40 GB de navegación y minutos ilimitados para cada línea activa. Sin embargo, tras el análisis de los archivos de uso entregados por ETB (archivos LTE_Datos.txt y LTE_VOZ_Saliente.txt), se evidenció que: El número real de líneas activas y usadas fue de 180, inferior a las 257 contratadas. Lo cual no representa un uso operativo efectivo. Por lo que, se realiza la siguiente base de cálculo:

Cuadro No. 44. Base de Cálculo detrimento ítem 3 Oferta Corporativa Móviles ETB – ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos equipos móviles

Oferta Corporativa Móviles ETB - ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos equipos móviles (257 equipos no usados)	**Vr Unitario Sin IVA**	**9Jul-8Ago**	**9Ago-8Sep**	**9Sep-8Oct**	**9Oct-8Nov**	**9Nov-8Dic**	**9Dic-8Ene**
Total Pagado a ETB	$ 33.546	$ 8.621.378	$ 8.621.378	$ 8.621.378	$ 4.665.161	$ 6.742.790	$ 6.742.790
Total uso real 180 equipos - consumo costo Consumido Voz y Datos según data ETB		$ 0	$ 0	$ 6.038.319	$ 6.038.319	$ 6.038.319	$ 6.038.319
Total Detrimento ítem Oferta Corporativa Móviles ETB - ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos equipos móviles		**$ 8.621.378**	**$ 8.621.378**	**$ 2.583.059**	**-$ 1.373.159**	**$ 704.470**	**$ 704.470**

Oferta Corporativa Móviles ETB - ECI PLAN: 40 GB para 257 nuevos equipos móviles (257 equipos no usados)	Vr Unitario Sin IVA	9Jul-8Ago	9Ago-8Sep	9Sep-8Oct	9Oct-8Nov	9Nov-8Dic	9Dic-8Ene
(77 equipos no usados)							
						Subtotal	$ 19.861.598
						Iva	$ 3.773.704
						Total	**$ 23.635.301**

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 – Análisis consumos Voz Datos ETB – transmi.xlsx – Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Cada equipo fue contratado con un plan mensual de 40 GB de datos y llamadas ilimitadas y el análisis de tráfico demuestra que estos 77 equipos no han consumido minutos de voz ni datos, lo que constituye una subutilización completa del plan contratado y, por tanto, un gasto injustificado para la entidad.

3. Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1 año)

El contrato CTO1215-24, contempló el suministro de 257 equipos móviles tipo rugerizados, con entrega en sitio, soporte técnico y garantía de fábrica por un (1) año. Este servicio fue cobrado a Transmilenio S.A. como una entrega total en la primera etapa de ejecución contractual. Con base en: El análisis de consumo real de datos y voz reportado por ETB (archivos.txt analizados y consolidados), Las tablas dinámicas que reflejan el número de equipos activos por mes, y la identificación de 77 equipos sin uso activo durante el mes de mayor demanda operativa (noviembre), se estableció que

solo 180 equipos fueron efectivamente utilizados, por lo tanto, 77 equipos no generaron uso operativo justificado.

Cuadro No. 45. Base de Cálculo detrimento, Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1) año.

Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1) año (257 equipos no usados)	**Vr Unitario Exento de IVA**	**9Jul-8Ago**	**9Ago-8Sep**	**9Sep-8Oct**	**9Oct-8Nov**	**9Nov-8Dic**	**9Dic-8Ene**
Total Pagado a EBT		$ -	$ 165.765.000	$ -	$ -	$ -	$ -
Total Uso real 180 equipos activamente según data de Consumos de ETB		$ -	$ 116.100.000	$ -	$ -	$ -	$ -
Total detrimento ítem Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1) año (77 equipos no usados)	**$645.000**	$ -	**$ 49.665.000**	**$ -**	**$ -**	**$ -**	**$ -**
						Subtotal	$ 49.665.000

Suministro de equipos móviles tipo Rugerizados con entrega en sitio, soporte y garantía de fábrica (1) año (257 equipos no usados)	**Vr Unitario Exento de IVA**	**9Jul-8Ago**	**9Ago-8Sep**	**9Sep-8Oct**	**9Oct-8Nov**	**9Nov-8Dic**	**9Dic-8Ene**
						Iva	0
						Total	**$ 49.665.000**

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 - Análisis consumos Voz Datos ETB - transmi.xlsx - Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

A pesar del pago total por el suministro de los 257 equipos, se identifican 77 equipos (de los cuales 45, son evidentes en el acta de suspensión de equipos) no fueron utilizados durante el periodo de los meses auditados, lo que denota una sobrecontratación sin análisis de demanda real o gestión eficiente del inventario tecnológico.

En conclusión, estos tres ítems de la facturación representan el núcleo de la cuantificación que se presenta en los cálculos detallados de la observación fiscal. La inclusión de estos equipos no utilizados dentro del costo total del contrato sin justificación técnica, uso operativo o evidencia documental válida constituye una desviación de los principios de economía, necesidad y responsabilidad en la contratación pública y sustenta plenamente la formulación de la Observación.

Cuadro No. 46. Consolidado – Cuantificación del Detrimento Patrimonial contrato 1215-2024.

Ítem Evaluado	Valor Total Observado (COP)	IVA Aplicado	Valor Total con IVA (COP)
1. 77 equipos sin uso de la Aplicación Móvil para Captura y Transmisión de Datos	$ 15.015.000	$ 2.852.850	**$ 17.867.850**
1. 77 equipos sin uso de Plan Corporativo de Voz y Datos (40 GB)	$ 19.861.598	$ 3.773.704	**$ 23.635.301**
3. 77 equipos sin uso de 77 Equipos Rugerizados Suministrados	$ 49.665.000	Exento	**$ 49.665.000**
Total Fiscal	**$ 84.541.598**	**$ 6.626.554**	**$ 91.168.151**

Fuente: Contrato interadministrativo 1215 – 2024 - Análisis consumos Voz Datos ETB - transmi.xlsx - Respuesta Oficio 2-2024-09224: Solicitud información técnica detallada contratos N°1215 de 2024 y N°2216 de 2023 (TRANSMILENIO S.A.)
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Del análisis detallado realizado sobre la ejecución del contrato **CTO1215-24** celebrado entre **Transmilenio S.A. y ETB S.A. E.S.P.**, se concluye que existe un **detrimento patrimonial al erario público por un valor total de $91.168.151 pesos**, producto del no uso, y ausencia de justificación técnica en múltiples componentes de la contratación, cuyos principales factores son los siguientes:

- Ausencia de Estudios Técnicos y de Mercado Sólidos: No se evidencia en los documentos contractuales un estudio técnico o de mercado que respalde la necesidad de contratar exactamente 257 equipos, ni los perfiles técnicos asociados a la estructura de las áreas o direcciones que utilizan los servicios, omitiendo una evaluación objetiva que permita sustentar la cantidad, frecuencia y funcionalidad de los servicios contratados.

- Incorporación de Profesionales sin Soporte Previo: En la propuesta técnica de ETB se identificó el cobro mensual por la presencia de 2 profesionales residentes para la administración de los equipos móviles, por un valor mensual de $10.135.200 COP, pero: No existe evidencia de esta necesidad en los estudios previos. No se evidencia sus perfiles, sus obligaciones contractuales y sus

reportes de actividades y no hay registro visual, físico ni técnico de su presencia durante visitas realizadas por el equipo auditor.

- Desarticulación con Contratos Similares (Altavoces): Se evidenció falta de integración operativa entre este contrato y otros contratos vigentes con funcionalidades complementarias como el de altavoces, lo que genera duplicidad y descoordinación en la estrategia de comunicación interna de la entidad.

- Falta de Planeación Estratégica: El contrato presenta señales de ejecución basada en inercias institucionales, sin una planeación clara, sin evidencia que demuestre los resultados o métricas de desempeño, ni ajustes a lo largo del tiempo a partir de los datos recolectados por ETB y de los históricos de la necesidad base del contrato.

- Modelo de Contratación sin Validación de Costo-Beneficio frente a Compra Directa. No se encontró en los documentos contractuales del contrato No. 1215 de 2024, ningún estudio técnico, financiero o análisis comparativo que justifique la elección del modelo de alquiler de equipos móviles tipo rugerizados frente a una alternativa de compra directa.

- El modelo de comunicación móvil corporativa mediante equipos rugerizados y licencias de datos/voz ha sido recurrente en la operación de Transmilenio S.A., con contrataciones similares desde el año 2016. Esta reiteración del modelo, sin ajustes, validaciones o auditorías previas, refuerza la necesidad de revisar el esquema de contratación y ejecución de estos servicios de comunicación.

Las disposiciones presuntamente vulneradas, como consecuencia de las conductas constitutivas del daño, se identificaron múltiples vulneraciones normativas y técnicas que afectan el cumplimiento de los principios de la contratación pública, el

control fiscal, la gestión eficiente de los recursos y la responsabilidad funcional de los servidores públicos.

Por todo lo anterior, el sujeto de control ha trasgredido los siguientes principios y normas:

- Constitución Política de Colombia – artículo 209.
- Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación, artículo 3, artículo 24, artículo 25, numeral 12.
- Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción – artículo 87
- Ley 42 de 1993 – artículo 4.
- Decreto Ley 403 de 2020 – artículo 16, numerales 2 y 5.
- Ley 610 de 2000 – Artículo 6.
- Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, artículo 38, numeral 1, artículo 39, numeral 1.
- Manuales y lineamientos técnicos internos de Transmilenio S.A.
- Guía de Auditoría para Bogotá D.C. – PVCGF-15.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. 2025-EE-14988 del 22 de mayo de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-13246 del 23 de mayo de 2025, se concluye que los argumentos expuestos por la Empresa Transmilenio S.A, respecto a la observación realizada al contrato 1215 de 2024, no desvirtúan las razones que dieron origen a la inconsistencia observada.

Principales argumentos presentados por Transmilenio S.A:

Sobre la justificación de la necesidad

Transmilenio S.A argumenta que la necesidad del contrato no surgió de requerimientos aislados o individuales por parte de áreas como la Dirección de BRT, sino de una necesidad institucional consolidada, recurrente desde el año 2016, derivado del modelo de comunicación implementado. Esta necesidad fue documentada con base en históricos contractuales que evidencian que desde entonces se han contratado equipos similares en cantidad y características, con mejoras progresivas en tecnología como redes 5G y capacidades de datos. *"La necesidad de disponer de 257 líneas móviles fue identificada de manera recurrente desde el año 2016(…) soportada por la revisión de las necesidades operativas (…) y la cantidad se determinó con base en históricos de equipos contratados en vigencias anteriores." (Pág. 3).*

En este sentido, la entidad no presentó evidencia alguna que permita verificar que haya realizado evaluaciones profundas y sistemáticas sobre aspectos fundamentales de la ejecución de contratos anteriores, como, por ejemplo:

- **Evaluación de la implementación operativa:** no se evidencian análisis de cómo los equipos anteriores fueron desplegados en campo, ni qué tipo de requerimientos específicos atendieron durante las ejecuciones contractuales anteriores.

- **Análisis de consumos de voz y datos:** no existe documentación aportada que detalle la evaluación cuantitativa y cualitativa de los consumos reales en datos y voz, los patrones de uso del personal asignado, ni análisis históricos comparativos que respalden la cifra de doscientos 257 equipos como una cantidad adecuada y eficiente para suplir la necesidad y el objeto contractual.

- **Uso real en campo y operatividad de los equipos:** no se evidenció documentación técnica o estadística de monitoreo operativo de los contratos anteriores que permita verificar la operatividad, la ubicación específica, la utilización efectiva y la cobertura real de los equipos en las diferentes direcciones de Transmilenio.

- **Soluciones y acciones frente a novedades presentadas en contratos anteriores:** no se evidencian registros técnicos o administrativos que detallen qué tipo de novedades se presentaron históricamente, cómo se solucionaron dichas novedades, y si esas soluciones sustentaron objetivamente la continuidad, incremento o reducción en la cantidad de equipos para posteriores contrataciones.

- **Cumplimiento integral del objeto contractual en los históricos:** no existe evidencia documental o estadística aportada que permita determinar si los contratos anteriores cumplieron integralmente con su objeto, si resolvieron efectivamente las necesidades comunicacionales del sistema Transmilenio, o si se registraron deficiencias relevantes que obligaran a replantear técnica y cuantitativamente la cantidad de equipos para futuros contratos.

En conclusión, la documentación entregada no permite constatar que se haya realizado un ejercicio técnico riguroso, completo y objetivo de evaluación histórica. El hecho de que se haya utilizado simplemente como base la repetición de cantidades contratadas anteriormente, sin una evaluación adecuada de implementación, eficacia operativa, eficiencia en consumos de voz y datos, y soluciones reales aportadas frente a las novedades del sistema, constituye una debilidad significativa desde la planeación misma del contrato. Por lo anterior, la respuesta aportada por Transmilenio S.A. no desvirtúa lo observado.

Sobre el uso parcial o presunta subutilización de los equipos

Se argumenta que el uso no puede medirse exclusivamente por el consumo de datos o minutos, pues muchas funciones —como la captura offline, sincronización diferida, uso en redes Wi-Fi y soporte técnico— no generan tráfico visible pero sí cumplen con los fines operativos. *"Es importante aclarar que el servicio contratado no corresponde exclusivamente al uso de llamadas o consumo de datos móviles medibles en tráfico. Muchas funciones de operación son offline, almacenan información localmente, utilizan redes Wi-Fi internas o simplemente son para soporte operativo (…)".*

El análisis efectuado al consumo de voz y datos, producto de la información suministrada por la ETB respecto al histórico del contrato 1215 de 2024, entre los meses de julio y diciembre de 2024, reveló claramente que de las 257 SIM Cards contratadas, únicamente 180 evidenciaron actividad efectiva medible durante el período evaluado. Las restantes 77 SIM Cards no registraron actividad alguna, circunstancia que, plantea una subutilización potencialmente significativa de los recursos contratados.

Aunque Transmilenio S.A., argumenta en su respuesta que *"muchas actividades operativas no generan tráfico visible",* dicha afirmación se sustenta únicamente en casos generales y abstractos, sin aportar una descripción detallada, clara y específica que permita identificar y validar técnicamente cuáles equipos, en qué actividades concretas, en qué cantidad, bajo qué circunstancias operativas, ni en qué dependencias se estarían utilizando estos recursos contratados de forma al parecer invisible.

Adicionalmente, y reforzando el cuestionamiento planteado desde la auditoría, se cuenta con la solicitud formal realizada por la misma entidad para la suspensión temporal de 45 líneas. Esta solicitud, evidenciada en la documentación aportada por Transmilenio S.A., corrobora aún más el análisis inicial de la subutilización parcial de los

equipos contratados. Dicha suspensión es un reconocimiento implícito por parte de la entidad sobre la falta de utilización de equipos, los cuales generaron costos económicos no justificados durante su período activo, lo que contraviene principios básicos de eficiencia y economía en la administración pública.

Asimismo, durante la visita administrativa llevada a cabo por el equipo auditor, se constató físicamente y se registró mediante fotografías tomadas en sitio, que equipos tecnológicos contratados permanecen almacenados en condiciones de evidente inactividad. Como ejemplo claro y puntual se documentaron en la Dirección de Buses múltiples equipos rugerizados Armor X10 pro, en sus respectivas cajas y con sus correspondientes SIM Cards almacenadas en lockers bajo llave, sin evidencia alguna de uso operacional efectivo o reporte de activación reciente.

Esta realidad, observada directamente por el equipo auditor contradice la justificación presentada por la entidad, según la cual todos los equipos adquiridos eran necesarios y se encontraban en uso funcional, continuo y justificado. En consecuencia, la auditoría se reafirma en lo planteado inicialmente en donde se identifica, claramente una subutilización comprobada de recursos tecnológicos y económicos contratados, con el correspondiente impacto negativo sobre la eficiencia del gasto público.

Sobre los profesionales in house

En su respuesta, la entidad señala textualmente: *“Cabe anotar que, durante las visitas realizadas por el equipo auditor, no se formuló requerimiento expreso orientado a la identificación formal o presentación directa del personal in house. Es importante destacar que, en la última visita técnica efectuada por la Contraloría, fue precisamente el personal in house correspondiente al turno de la mañana quien brindó acompañamiento durante la diligencia, apoyando la revisión de formularios, explicando su funcionalidad y evidenciando el uso de los aplicativos contratados, lo cual constituye*

un indicio directo de su presencia y participación activa en la operación." Al respecto, se considera necesario precisar que, efectivamente, la entidad aclara la existencia contractual inicial del personal in house, conforme al Anexo Técnico del contrato. Sin embargo, esta aclaración solo valida parcialmente la observación inicial realizada por el órgano de control. Si bien se reconoce la existencia contractual de la figura del personal in house, no se logra desvirtuar la debilidad identificada respecto a la planeación inicial del contrato.

Concretamente, se evidencia que, en los documentos contractuales aportados, especialmente en los estudios previos y en la documentación técnica preliminar, no se detallan perfiles específicos, criterios técnicos robustos, metodologías definidas o una evaluación objetiva clara sobre la necesidad y la definición precisa de las funciones del personal in house provisto por la ETB. Esta ausencia en la planeación inicial limita la posibilidad de hacer un seguimiento y control efectivo a su ejecución contractual posterior y su real impacto operativo en la entidad.

Por otro lado, respecto a la afirmación hecha por la entidad sobre la falta de requerimiento explícito para la presentación directa del personal in house, se precisa que esta afirmación no es clara, ya que, durante la visita administrativa del día 21 de abril de 2025, como se puede constatar claramente en el listado oficial de asistencia de la visita, no se relaciona ni identifica en ningún momento a ningún profesional in house provisto por la ETB. En dicha visita se identifican únicamente representantes y funcionarios directos de la Dirección TIC y las dependencias de direcciones que tenían equipos asignados para su disposición y uso y personal del área de control interno y el equipo auditor, pero en ningún caso se registró la presencia explícita, identificación directa o presentación formal del personal in house mencionado por la entidad en su respuesta.

Por lo anterior, aunque Transmilenio S.A., suministra información que aclara parcialmente la existencia contractual inicial del personal in house, subsisten aún debilidades importantes no resueltas; cómo lo son la falta de justificación técnica previa robusta y perfiles claramente definidos desde la planeación contractual inicial y la ausencia de identificación explícita y clara del personal in house durante las visitas técnicas realizadas. En consecuencia, la respuesta sobre el personal in house, se valida parcialmente, se acepta la respuesta de la entidad en este aparte y se retira lo correspondiente del hallazgo.

Sobre la articulación del contrato con otros componentes (altavoces, sistemas de audio, etc.)

Si bien se menciona una supuesta desarticulación, Transmilenio S.A. aclara que, debido a cronogramas contractuales no adjudicados, los equipos se redireccionaron estratégicamente a otras áreas de la operación, permitiendo cobertura funcional sin detrimento. *"Si bien algunos de los equipos debían destinarse al sistema de amplificación de audio, fue informado al ente auditor que por situaciones propias de los procesos contractuales, dicho proceso no fue adjudicado en el tiempo previsto inicialmente, lo que conllevó a la toma de decisiones frente a los equipos, de forma tal que se garantizara la correcta prestación del servicio y la destinación correcta de los mismos, de tal manera, se logró cubrir necesidades evidenciadas por las áreas usuarias que impactan directamente en la operación tronca."*

Este reconocimiento explícito es un indicativo claro que ratifica la observación realizada originalmente por el órgano de control, al confirmar que la planeación contractual inicial fue deficiente o incompleta en términos técnicos y operativos. Esta afirmación no solo confirma la existencia de desarticulación entre componentes clave del sistema, sino que además evidencia que los estudios previos y las justificaciones técnicas no abordaron metodológicamente las condiciones reales y operativas

necesarias para la integración efectiva del contrato No. 1215 de 2024 con otros elementos fundamentales del sistema de información y comunicación de Transmilenio S.A., como es el caso específico del contrato paralelo de altavoces.

Asimismo, la entidad reconoce directamente que la contingencia para lograr dicha articulación tuvo que ser replanteada posteriormente al inicio del contrato. Lo anterior, evidencia que la planeación basada exclusivamente en datos históricos, y sin una evaluación técnica, operativa y funcional objetiva sobre la integración con otros contratos en ejecución o proyectados, generó condiciones de incertidumbre que obligaron al supervisor a redireccionar los esfuerzos contractuales, aspecto claramente señalado en su respuesta oficial al indicar que: "*Esto generó la necesidad de replantear la contingencia inicialmente prevista, confirmando así la necesidad de redireccionamiento y ajustes operativos durante la ejecución del contrato 1215.*" Este ajuste operativo, posterior a la etapa contractual inicial, es indicativo no solo de una debilidad en los estudios previos, sino también en la evaluación efectiva de los procesos operativos, el cronograma realista y el análisis de riesgos asociado al contrato y su interacción con otros componentes.

En conclusión, la respuesta entregada por Transmilenio S.A. confirma plenamente las debilidades identificadas inicialmente por el órgano de control en la planeación y ejecución del contrato. Lo cual ratifica y consolida la observación inicial respecto a la deficiente articulación con el contrato paralelo de altavoces, sistemas de audio y otros elementos técnicos complementarios, generando así evidencias claras y objetivas para considerar dicha observación como un hallazgo formal en términos administrativos, técnicos y operativos.

Sobre la responsabilidad fiscal y configuración de detrimento patrimonial

La entidad argumenta en su respuesta que: *"No existe daño patrimonial, ya que los bienes y servicios fueron prestados y utilizados, y la entidad ha tomado las medidas necesarias para que los remanentes presupuestales del contrato sean destinados a mayor plazo en ejecución sin generar erogaciones adicionales por parte de la entidad."* Esta afirmación, sin embargo, no logra desvirtuar efectivamente la observación fiscal formulada por el órgano de control. De acuerdo con el análisis técnico y documental, se evidenció que:

1. **Consumo real medible y cuantificable**: Según los reportes oficiales de consumo proporcionados por la ETB y revisados por el órgano de control, del total de 257 SIM Cards adquiridas y pagadas durante lo ejecutado del contrato, únicamente 180 líneas mostraron actividad medible en voz o datos, quedando 77 equipos sin ningún tipo de tráfico de voz o datos reportado oficialmente.

2. **Confirmación visual y técnica de la subutilización**: Esta situación de subutilización se corrobora mediante la visita administrativa realizada por el equipo auditor, donde se observó directamente que un número considerable de equipos, permanecían almacenados en lockers sin ningún uso aparente ni reporte técnico de activación o puesta en operación efectiva en ninguno de sus componentes contractuales.

3. **Suspensión efectiva y confirmada de líneas**: Adicionalmente, la suspensión solicitada y confirmada formalmente por Transmilenio S.A. para 45 de estas líneas, que previamente fueron objeto de facturación desde el inicio del contrato hasta el momento de aceptada la suspensión por parte de la ETB por 2 meses, confirma nuevamente que un grupo relevante de estos equipos efectivamente no

se encontraba en operación ni prestando el servicio contratado en ninguno de sus componentes durante un periodo significativo (julio a diciembre de 2024).

4. **Cuantificación económica del hallazgo fiscal**: De acuerdo con las actas de ejecución presupuestal revisadas, y teniendo en cuenta específicamente los pagos realizados entre julio y diciembre de 2024, junto con los ajustes y descuentos posteriores indicados por la entidad, los cuales se cuantifican en su respuesta con un valor total hasta la fecha de $17.855.421, es importante señalar que dichos ajustes fueron ya considerados previamente en la determinación inicial del valor del hallazgo fiscal. Aun después de estos ajustes económicos, subsiste un monto relevante, cuantificable y medible, derivado del pago por los equipos que no fueron utilizados efectiva y técnicamente en ninguno de sus componentes de costos durante varios meses de ejecución del contrato.

5. **Ausencia de evidencia técnica-operacional offline**: La entidad tampoco presentó pruebas claras, técnicas ni documentales que sustentaran objetivamente el uso operativo offline o funcional de estos 77 equipos adicionales sin consumo de voz y datos. La sola manifestación generalizada sobre supuestos usos que no generan tráfico visible no constituye una prueba suficiente ni adecuada para justificar económicamente la contratación, permanencia de sus planes de voz y datos, costos asociados a los aplicativos instalados con cobro mensual, que no muestran evidencia real de utilización efectiva en los procesos operacionales de comunicación del sistema Transmilenio.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los elementos técnicos, documentales, financieros y operativos descritos, se concluye claramente que la respuesta de la entidad no logra desvirtuar ni justificar técnicamente la observación inicial. La evidencia recolectada en términos de consumo real, la suspensión formal de líneas, las

constataciones físicas en visita técnica y la ausencia de pruebas sobre uso operativo no visible ratifican y fortalecen lo inicialmente observado, y persiste un detrimento patrimonial cuantificable, derivado del pago efectuado por la entidad sobre 77 equipos subutilizados.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de $91.168.151 y presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración, planeación y ejecución del contrato interadministrativo de prestación de servicios de comunicación No. 1215 de 2024, suscrito con la ETB, que derivaron en falta de soporte de la necesidad, uso parcial de los equipos y distribución sin justificación técnica, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

4.3 Evolución Sistema Integrado De Transporte Público-SITP-a diciembre de 2024

A partir del año 2000, Transmilenio S.A., para garantizar la movilidad de los usuarios de la ciudad ha celebrado los contratos de concesión, en los componentes zonales y troncales con el objeto de realizar “LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SITP.”

CONTRATOS DE CONCESION FASES I y II-OPERACIÓN TRONCAL.

Como inicio de la operación del servicio público de transporte para el Distrito Capital, en el componente troncal, entre los años 2000 y 2004 fueron celebrados siete (7) contratos de concesión entre Transmilenio S.A. y los Concesionarios de operación los cuales presentaron una duración aproximada de 20 años de ejecución finalizando entre los años 2019 y 2021.

CONTRATOS DE CONCESION FASE III-OPERACIÓN ZONAL

En el año 2009, Transmilenio S.A., adelantó el proceso licitatorio 004 que dio origen a la celebración de 13 contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte en la operación zonal, a continuación, se relacionan.

Cuadro No. 47. Contratos De Concesión Celebrados Para La Prestación Del Servicio Público De Transporte-SITP. -Fase III

No. Contrato	Fecha Susc.	Concesionario	Zona	inicio Operación	Estado
No. 001	12/11/10	ESTE ES MI BUS	CALLE 80	17/10/2012	En ejecución
No. 002	12/11/10	ESTE ES MI BUS	ZONA FRANCA	25/05/2013	En ejecución
No. 003	16/11/10	ETIB	BOSA	10/10/2012	En ejecución
No. 004	16/11/10	GMOVIL	ENGATIVA	29/09/2012	En ejecución
No. 005	16/11/10	COOBUS	FONTIBON	03/01/2013	Liquidación
No. 006	17/11/10	MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	24/01/2012	En ejecución
No. 007	17/11/10	MASIVO CAPITAL	KENNEDY	24/10/2012	En ejecución
No. 008	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	29/09/2012	En ejecución
No. 009	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	USAQUEN	17/11/2012	En ejecución
No. 010	17/11/10	SUMA	CIUDAD BOLIVAR	10/10/2012	En ejecución
No. 011	17/11/10	TRANZIT	USME	20/10/2012	Liquidación

No. Contrato	Fecha Susc.	Concesionario	Zona	inicio Operación	Estado
No. 012	17/11/10	EGOBUS	SUBA CENTRO	22/11/2012	Liquidación
No. 013	13/02/11	EGOBUS	PERDOMO	22/11/2012	Liquidación

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

A la fecha del presente informe, de los trece (13) contratos celebrados, cuatro (4) de ellos fueron liquidados, los cuales se habían adjudicado a las zonas de Fontibón, Suba Centro, Perdomo y Usme, ejecutados a través de los concesionarios de operación COOBUS S.A.S; EGOBUS S.A.S; y TRANZIT S.A.S; los nueve (9) contratos de concesión restantes continúan su etapa de operación en la prestación del servicio en el componente zonal de la Fase III de operación del Sistema SITP.

La flota vinculada correspondiente a la fase III, a diciembre de 2024 corresponde a 5.564 vehículos.

CONTRATOS DE CONCESIÓN FASE IV-OPERACIÓN TRONCAL.

Teniendo en cuenta que los contratos de Concesión celebrados por la administración para la prestación del servicio público de transporte en el componente troncal en los años 2000 y 2004 (Fase I y II), fueron finalizados, Transmilenio S.A., para garantizar la continuidad de la movilidad de los usuarios del SITP, en el **componente troncal,** en el año 2018, adelantó dos procesos licitatorios TMSA–LP–001–2018 y TMSA-LP-002-2018, los cuales dieron origen a la celebración de doce contratos de concesión.

1. Seis (6) contratos de concesión celebrados para la **adquisición de flota** de mil cuatrocientos cuarenta y un vehículos (1.441) que prestaran el servicio en la operación troncal del sistema BRT de los cuales cuatrocientos setenta y siete (477) son buses articulados y novecientos sesenta y cuatro (964) son buses biarticulados.

2. Seis (6) contratos de concesión celebrados para realizar la operación y el mantenimiento de la flota adquirida para el componente troncal del Sistema SITP.

Cuadro No. 48. Contratos de Concesión Celebrados para la Provisión, Operación y Mantenimiento de Flota Troncal-Fase IV

Zona	No de Contrato		Concesionario	Acta de inicio	Duración	Valor
	Prov	Op. y Mant.				
Usme	687-18		Somos Bogotá Usme S.A.S.	21-01-2019	11 a 3 m.	538.619.121.860
	-	688-18	Transinnova Usme S.A.S.	24-01-2019	10 a 5 m.	911.276.704.372
Tunal - Sur II	691-18	-	Bogotá Móvil Operación Sur S.A.S	18-01-2019	10 a 5 m.	1.521.838.092.305
	-	690-18	Bogotá Móvil Provisión Sur S.A.S.	28-12-2018	11 a 3 m	861.780.101.092
Suba	692-18	-	Sistema Integrado de Provisión de Flota - SI2018 Suba S.A.S	17-01-2019	11 años 3 m	262.038.314.797
	-	693-18	Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Suba S.A.S.	31-01-2019	10 años 5 m	509.652.973.661
Norte	695-18	-	Sistema Integrado de Provisión de Flota - SI2018 Norte S.A.S.	31-01-2019	10 años 5 m	829.997.258.263
	-	694-18	Sistema Integrado de GNV Operación de Transporte - SI18 Norte S.A.S.	17-01-2019	11 años 3 m	432.358.636.892
Calle 80	696-18	-	Sistema Integrado de Provisión de Flota - SI2018 Calle 80 S.A.S.	17-01-2019	11 años 4 m	242.493.278.447
	-	697-18	Sistema Integrado de Operación de Transporte - SI18 Calle 80 S.A.S.	31-01-2019	10 años 5 m	449.009.125.088

Zona	No de Contrato		Concesionario	Acta de inicio	Duración	Valor
	Prov	Op. y Mant.				
Américas	752-18	-	Capital Bus S.A.S		11 a 4 m	503.262.600.000
	-	754-18	Masivo Bogotá S.A.S		10 a 10 m	927.056.093.166

Fuente Comunicación 2021-EE-01922 y 2022-ER-04085 suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El término de duración establecido en los citados contratos fue entre 10 y 11 años a partir de enero de 2019, operando con una flota de 1.441 vehículos entre articulados y biarticulados.

OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE-S.A.S.

Mediante la expedición del Decreto 761 de 2020, el cual se adoptó "*el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024, un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*.", le asignó nuevas funciones a TRANSMILENIO S.A, y entre ellas, la de prestación del servicio público de transporte masivo en Bogotá D.C. o su área de influencia, en sus diferentes componentes y modalidades.

El Decreto 188 de 2021*, "Por medio del cual se autoriza la constitución de la Operadora Distrital de Transporte, como una sociedad pública del tipo de las sociedades por acciones simplificada"* Como Operadora Distrital de Transporte S.A.S. tendrá por objeto entre otras, la de prestar el servicio público de transporte masivo tanto en la ciudad de Bogotá como en su área de influencia.

Accionistas. Transmilenio S.A.

Capital autorizado $20 mil millones de pesos en acciones con valor nominal de 1 millón de pesos cada una.

Capital pagado $10 mil millones de pesos dividido en 10.000 acciones de valor nominal de 1 millón de pesos M/cte cada una.

- Contratista: Operadora Distrital de Transporte S.A.S.
- NIT: 901.526.664-7
- Valor de referencia del contrato: $640.676.000.000.
- Plazo estimado de ejecución: 15 años, y 15 meses
- Fecha de inicio: 4 de febrero de 2022.
- Fecha de terminación estimada: 22 de abril de 2037.
- Fecha prevista inicio de operaciones: 10 de septiembre de 2022.

Las rutas asignadas (11) son operadas con una flota de 195 vehículos eléctricos con capacidad de 50 pasajeros.

Para la operación del Transmicable en Ciudad Bolívar, el 27 de junio de 2023. Transmilenio S.A y la Operadora Distrital de Transporte Público-ODT celebraron el convenio Interadministrativo No. 2671 de 2023, con el objeto de continuar con “La Operación de TransMiCable Ciudad Bolívar” el cual inicio operación el 29 de septiembre de 2023 con una duración de 66 meses hasta el 28 de diciembre de 2028, con una flota de 163 cabinas y un valor de $148.800.000.000 de pesos.

CONTRATOS DE CONCESION FASE V.-OPERACIÓN ZONAL.

De los cuatro (4) contratos zonales correspondientes a la Fase III, que fueron liquidados por la administración, y correspondían a las zonas Fontibón, Suba Centro, Perdomo y Usme, se habían adjudicado a los concesionarios de operación COOBUS S.A.S; EGOBUS S.A.S; y TRANZIT S.A.S; Transmilenio S.A. en el año 2019, adelantó

los procesos licitatorios TMSA-LP-06-2019, TMSA-LP-07-2019, los cuales fueron declarados desiertos, mediante la expedición de la Resolución 935 de 2019, ordenó la apertura de la selección abreviada TMSA-SAM-018-2019 y TMSA-SAM-019 con el objeto de Seleccionar la(s) propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación hasta de cinco (5) contratos de concesión con el objeto de "*Otorgar en concesión no exclusiva y conjunta con otros concesionarios la explotación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Publico-SITP en el componente de provisión de flota, por su cuenta y riesgo, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presenta contrato y en el pliego de condiciones de la selección abreviada, al concesionario en cinco (5) Unidades Funcionales asociadas a las zonas del SITP de Fontibón, Suba Centro, Perdomo y Usme del componente zonal y respecto de los grupos de servicios que se originen que conforme o lo llegaren a conformar.*"

Las Unidades Funcionales 1-Suba Centro y 3-Perdomo, fueron declaradas desiertas, la administración dio aplicación al contenido de la cláusula 83[14] de los

[14] *El Concesionario deberá modificar el tamaño de la Flota vinculada a la operación cuando Transmilenio S.A. lo considere necesario o conveniente para el cumplimiento de los propósitos del Contrato, con fundamento en estudios técnicos que sustenten la necesidad o conveniencia de modificación de la flota. Estas exigencias se realizarán mediante comunicación escrita dirigida al Concesionario.*

El Concesionario podrá solicitar modificar el tamaño de flota con fundamento en estudios técnicos que sustenten la necesidad o conveniencia de modificación de la flota. Transmilenio S.A. analizará la solicitud y decidirá sobre su pertinencia.

Dicha implementación conlleva para el Concesionario el deber de ajustar la tipología vehicular, con el fin de garantizar la debida prestación del servicio de transporte y el cumplimiento de los niveles de servicio.

La solicitud de modificación de rutas o implementación de nuevas rutas por parte de Transmilenio S.A. debe fundamentarse en estudios técnicos que sustenten la necesidad de servicio. Dentro del mes siguiente a la fecha en que se le comunique la modificación o implementación de ruta, el Concesionario debe presentar a Transmilenio S.A. la Flota que incorporará para tal efecto y el certificado del correspondiente pedido al proveedor. Si el Concesionario no presenta la información solicitada. Transmilenio S.A. podrá solicitar a otro Concesionario asumir el servicio o la ruta, sin perjuicio de la posibilidad de TRANSMILENIO S.A. de imponer las sanciones pertinentes.

Si la solicitud de modificación de rutas o implementación de nueva ruta proviene del concesionario, debe presentar a Transmilenio S.A. la flota que incorporará para tal efecto. Transmilenio S.A. analizará la solicitud y decidirá sobre su pertinencia.

En el evento de rutas No Troncales compartidas la solicitud de ampliación del tamaño de la Flota se efectuará primero al Concesionario con quien se comparte la ruta.

La incorporación de nueva Flota por crecimiento vegetativo de demanda para rutas compartidas se realizará 50% al operador de la zona origen y 50% al operador de la zona de destino, en el caso de que alguno de los operadores no presente en el término establecido la Flota que incorporará y el certificado del correspondiente pedido al proveedor, esta Flota podrá ser solicitada 100% al Concesionario con el que se comparte la ruta.

En el caso de nuevas rutas no troncales compartidas, la Flota será solicitada 50% al operador de la zona origen y 50% al

contratos de concesión celebrados entre los años 2010 y 2011, para suscribir los siguientes Otrosíes:

1. **"*Otrosí No. 17.*** *Adicionó el contrato para la vinculación y operación de vehículos eléctricos para la prestación del servicio público de transporte de rutas zonales y alimentadoras". Al Contrato de Concesión No. 01 de 2010, Concesionario* ***ESTE ES MI BUS S.A.S****., "Otrosí modificado por los Otrosíes 18 y 19".*

2. ***"Otrosí No.14*** *Adicionar al contrato la vinculación y operación de vehículos con tecnología Euro VI y eléctrica para la prestación del servicio público de transporte de rutas zonales y alimentadoras" al Contrato de Concesión No. 03 de 2010, Concesionario* ***ETIB S.A.***

   Otrosí modificado por el Otrosí No.15."

A continuación, se relacionan los trece (13) contratos de concesión celebrados entre Transmilenio S.A. y los Concesionarios para la provisión y operación de flota en el componente zonal del Sistema SITP.

Cuadro No. 49. Contratos de Concesión Celebrados para la Provisión y Operación de Flota en el Componente Zonal- Fase V. Etapas 1-2-3.

ETAPA	UNIDAD. FUNC.	CONTRATOS					
		OPERACIÓN FLOTA		PROVISION FLOTA		PATIOS Y ENERGIA	
		Nos.	INICIO	Nos.	INICIO	Nos.	INICIO
1	1Suba Centro I	Otrosí N°17-Contrato 01 de 2010				08/2020	06/03/2021
	2 Fontibón I	760/2019	26/12/2020	768/2019	26/12/2020	14/2020	26/12/2020
	3 Perdomo I	Otrosíes N°14 y 15-Contrato 03 de 2010				Conc. Operación	
	4 Fontibón II	761/2019	9/01/2021	769/2019	9/01/2021	09/2020	9/01/2021
	5 Usme I	762/2019	26/06/2021	770/2019	26/06/2021	696/2020	25/05/2021

operador de la zona de destino, en el caso de que alguno de los operadores no presente en el término establecido la Flota que incorporará y el certificado del correspondiente pedido al proveedor, esta Flota podrá ser solicita 100% al Concesionario con el que se comparte la ruta, en el caso de que este segundo Concesionario tampoco presente los documentos antes mencionados Transmilenio S.A. podrá solicitar a otro Concesionario asumir el servicio o la ruta, sin perjuicio de la posibilidad de Transmilenio S.A. de imponer las sanciones pertinentes.

ETAPA	UNIDAD. FUNC.	CONTRATOS					
		OPERACIÓN FLOTA		PROVISION FLOTA		PATIOS Y ENERGIA	
		Nos.	INICIO	Nos.	INICIO	Nos.	INICIO
2	10 Suba Centro III	4/2020	10/07/2021	2/2020	10/07/2021	Conc. Operación	
	14 Usme III	7/2020	16/01/2021	6/2020	16/01/2021	Conc. Operación	
	16 Suba Centro VI	5/2020	7/08/2021	3/2020	7/08/2021	Conc. Operación	
3	6 Fontibón III	4/2021	20/11/2021	3/2021	20/11/2021	Conc. Provisión	
	7 Fontibón IV	109/2021	20/11/2021	107/2021	20/11/2021	Conc. Provisión	
	8 Perdomo II	1224/2021	10/09/2022	118/2021	10/09/2022	Conc. Provisión	
	13 Usme II	112/2021	23/04/2022	108/2021	23/04/2022	Conc. Provisión	
	17 Fontibón V	6/2021	20/11/2021	5/2021	20/11/2021	Conc. Provisión	

Fuente Comunicación 2021-EE-01922 y 2022-ER-04085 2023 EE-01914 suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Los citados contratos presentan un término de duración promedio de 15 años, presentando inicio de operación entre el año 2019 y el año 2021, en la actualidad se encuentran en fase de operación es las respectivas zonas adjudicadas, con una flota vinculada de 1.829 vehículos con tecnología de bajas emisiones o eléctrica.

SITUACIÓN FINANCIERA DEL SITP.

Fijación tarifa usuario

La Administración Distrital expidió el Decreto Distrital 061 de 2024, "*Por medio del cual fija la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y se dictan otras disposiciones*" el cual estableció en el artículo primero fijar la tarifa plena para el componente Troncal y zonal del SITP en DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL ($2.950).

La citada norma fija el valor de los trasbordos en cero pesos para los usuarios que poseen tarjetas que se encuentren registradas en la base de datos del SITP.

El resto de los usuarios del sistema; deberán validar la tarifa máxima del sistema sin que aplique el respectivo valor de trasbordo cero $.

Los usuarios titulares que se encuentren identificados en la base de datos del SITP, tarifas aplicables hasta por dos (2) trasbordos en un lapso de ciento diez (110) minutos, contados a partir de la validación de la última tarifa plena o su equivalente.

Tarifa Diferencial para Personas Mayores de sesenta y dos (62) años

El beneficiario tendrá una tarifa diferencia de DOS MIL QUINIENTOS PESOS MONEDA LEGAL ($2.500); para el componente troncal y zonal del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, esta tarifa diferencial tendrá una asignación máxima de hasta de treinta (30) viajes mensuales, y el beneficiario debe contar con tarjeta personalizada.

Población beneficiaria del Incentivo SISBEN

Corresponde a las personas mayores de 16 años registradas en las bases de datos de programas sociales metodología SISBEN IV, que administra la Secretaría Distrital de Planeación y que se encuentren clasificados en los niveles de los grupos Al a B7.

El beneficio consiste en una tarifa de ($2.500) para el componente troncal y zonal del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, con una asignación máxima de hasta treinta (30) viajes mensuales.

Subsidio de transporte a favor de personas con discapacidad

Se dará cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 484 de 2011, el número mensual de viajes asignados con subsidio de transporte a favor de personas con discapacidad será de veinticinco (25), a los cuales les aplicará lo establecido en el

artículo 8 del Decreto Distrital 429 de 2012, tomando en cuenta la tarifa plena establecida para el Sistema.

TARIFA USUARIO Y TARIFA TÉCNICA DEL SISTEMA TM.

La Tarifa Técnica, está definida como el "*diseño operacional del SITP que busca satisfacer las necesidades de movilidad de los usuarios del transporte público bajo condiciones de eficiencia y estándares de calidad de servicio, indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del Sistema*."; o sea el costo unitario de transportar a un pasajero en el Sistema.

Mientras que la tarifa usuario corresponde a la facultad asignada a los Alcaldes a fin de establecer vía acto administrativo el costo de movilizar a un usuario en el Sistema.

A continuación, se muestra el comportamiento que presentó la Tarifa Técnica-TT del Sistema SITP durante la vigencia 2024.

Cuadro No. 50. Tarifas Usuario y Tarifa Técnica del Sistema Tm. Año 2024

MES	Tarifa Usuario troncal ($)	Tarifa Técnica Troncal($)	Tarifa Usuario zonal($)	Tarifa Técnica Zonal ($)
Enero	2.950	6.176	2.950	7.005
Febrero	2.950	4.734	2.950	5.512
Marzo	2.950	4.547	2.950	5.284
Abril	2.950	5.207	2.950	5.002
Mayo	2.950	4.971	2.950	5.419
Junio	2.950	4.928	2.950	5.673
Julio	2.950	4.923	2.950	5.655
Agosto	2.950	4.675	2.950	5.360
Septiembre	2.950	4.740	2.950	5.459
Octubre	2.950	4.638	2.950	5.342
Noviembre	2.950	4.717	2.950	5.376
Diciembre	2.950	4.612	2.950	5.248

Fuente. Comunicación 2025-ER-04417 suministrada por TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El cuadro anterior, visualiza las fluctuaciones presentadas en la T.T. con un máximo de $6.176 y un mínimo de $4.612 como costo para movilizar un usuario; en el componente troncal, Situación similar se presenta en el componente zonal que presentó un tope máximo de $7.005 frente a un mínimo de $5.002 pesos en el mes de abril de la vigencia como costo para la movilización de un usuario en el componente.

Cuadro No. 51. Usuarios Movilizados SITP- Año 2024. enero-diciembre

COMPONENTE	USUARIOS MOVILIZADOS					
	AÑO 2022	%	AÑO 2023	%	AÑO 2024	%
Cable	N.D.	N.D.	7.774.760	0.7	7.918.652	0.7
Total (BRT)	515.810.741	48.3	558.658.942	48.6	605.112.318	49.6
Zonal	552.123.126	51.7	582.795.438	50.7	608.123.418	49.7
TOTAL (brt+Zonal)	**1.067.933.867**	**100**	**1.149.229.140**	**100**	**1.221.154.298**	**100**

Fuente: Comunicación 2021-EE-01922, 2022-ER-04085, 2023-EE-01914 y 2025-ER-04417-Transmilenio S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Para la vigencia 2024, se evidencia que se ha recuperado la movilización de los usuarios, con relación a las vigencias anteriores, para la cual el componente zonal aportó un 49.7% de los usuarios movilizados, el componente troncal movilizó el 49.6% y Transmicable movilizó el 7%, de los usuarios que utilizaron el Sistema SITP

Cuadro No. 52. Ingresos Generados por el SITP. Enero – diciembre – 2024

Cifras en millones de pesos

COMPONENTES	Año 2022		Año 2023		Año 2024	
	Millones $	%	Millones $	%	Millones $	%
Troncal + Transmicable	1.152.364.2	54.	1.480.168,4	55.5	1.476.016	53.
Zonal	980.246.8	46	1.184.244,3	44.5	1.306.783	47.
TOTAL (BRT+ZONAL)	**2.132.611.0**	**100**	**2.664.412,7**	**100**	**2.782.798.0**	**100**

Fuente: Comunicaciones 2021-EE-01922, 2022-ER-04085, 2023 EE-01914 y 2025-ER-004417 TRANSMILENIO S.A.

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

Los ingresos generados por el sistema presentaron una recuperación gradual con relación a la vigencia 2023; sin embargo, a fin de mantener el equilibrio entre T,T y T.U, el sistema requiere de inyección de recursos públicos aportados mediante el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET para remunerar a cada uno de los agentes que intervienen el Sistema-SITP.

Es así que el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET, está definido de conformidad con su creación "*con el fin de mantener estable la tarifa del usuario del Sistema tanto de Transporte Masivo como del Integrado de Transporte Público, a pesar de la variabilidad que pueda tener la tarifa técnica del Sistema, por la diversidad de fórmulas establecidas para cubrir los costos del servicio a los agentes del sistema*."

De conformidad con las situaciones evidenciadas, para la vigencia 2024, el Ente Gestor informa que los recursos aportados por el FET ascendieron a dos billones ochocientos setenta y cinco mil ciento sesenta y cinco millones setecientos setenta y ocho mil seiscientos noventa pesos $2.875.165.778.000.

Para atender los usuarios con beneficio SISBEN fueron ejecutados recursos en cuantía de cuarenta y siete mil tres millones seiscientos noventa y seis mil pesos mte ($47.003.696.000.); y diecisiete mil trescientos sesenta y nueve millones de pesos ($17.369.000.000), para atender los usuarios con discapacidad y que pueden acceder al servicio.

Cuadro No. 53. Pagos Realizados A Los Agentes Del SITP. Enero-Diciembre 2024

Cifras en millones de pesos

COMPONENTES	AGENTES	VALORES PAGADOS.
TRONCAL	Fase II	1.256.0
	Fase III	489.905.5
	CableMóvil	32.164.6
	Fase I y II nueva generación-operación	768.056.5
	Fase I y II nueva generación-provisión	397.581.5
ZONAL	Fase III	1.775.830.2
	Unidad Funcional Fase V – operación	719.267.8
	Unidad Funcional Fase V- provisión	478.790.7
	Enel-Codensa	48.456.5
OTROS	Recaudo Bogotá S.A.S	334.860.8
	TRANSMILENIO S.A.	29.211.1
	Fiduciaria SITP	1.391.2
	Interventorías	25.910.4
	desmonte	7.890.9
	Multas y Bonificaciones	6.5
	Laudos	340.9
	VALOR TOTAL PAGADO AGENTES-SITP.	**5.720.143.5**

Fuente. Comunicación 2025-ER-04417 -TRANSMILENIO S.A.
Elaboró: Equipo Auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

En el cuadro anterior, se relacionan los valores pagados a cada integrante del SITP durante el año 2024, valor total que ascendió a $5.720.143.5 millones de pesos (100%), de igual forma para la misma vigencia los ingresos generados por el sistema alcanzaron los $**2.782.798.0** millones (48.6%), generando una diferencia negativa para el sistema en cuantía de $2.937.345.5 millones de pesos (51.4%) recursos que fueron atendidos con los recursos provenientes del FET.

TARJETAS TULLAVE EN PODER DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE

La administración informó que, a diciembre de 2024, se encontraba en poder de los usuarios del servicio de transporte público un total de **13.000.589** tarjetas TuLlave; de las cuales 5.427.586 que representa el 41.7% del total corresponden a tarjetas personalizadas, en poder de adultos mayores se encuentran 817.661 tarjetas; en poder de personas con discapacidad 130.739 tarjetas, y 605.523 tarjetas se encuentran en uso de personal que realiza actividades de apoyo al ciudadano.

Y 6.019.080 tarjetas corresponden a tarjetas tu llave básicas que se encuentran en poder de los usuarios del sistema.

ESTACIONES Y PORTALES DEL SISTEMA-COMPONENTE BRT.

El componente BRT (Fase I, II y III) del Sistema SITP; en la actualidad, está conformado por 111.2 Kms Carril; 137 estaciones y 9 portales; en las 137 estaciones existe un total de 2.767 puertas entre sencillas 1.238 (dos hojas) y 1.529 dobles (cuatro hojas).

A partir del año 2021, la administración inicio la inversión en el cambio de las puertas iniciales en vidrio del componente Troncal –BRT, por las mismas en material de mayor seguridad y resistencia mediante el cual celebró los contratos Nos 1285-21 con la firma Assa Abloy Entrance System US INC en cuantía de $31.007.243.555, y el contrato 1286-21 con el Consorcio Nautilus en cuantía de $21.288.592.699 y TRANSMILENIO S.A., para la instalación de manera gradual de 509 puertas operativas en 27 estaciones funcionales para las troncales de las Fases I y II del Componente Troncal-BRT de las cuales (242) son puertas sencillas de dos hojas y (267) puertas dobles de 4 hojas.

PATIOS TRANSITORIOS-Fase III

Transmilenio S.A, informa que los concesionarios zonales de la fase III, para la prestación del servicio público de transporte, cuentan con 28 patios transitorios utilizados para el funcionamiento del SITP en sus respectivas zonas de operación.

Se identificaron y priorizaron nueve (9) predios para la construcción de patios zonales definitivos en cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo 2016-2020, predios que se relacionan a continuación:

1. Gaco, SITP Engativá. Calle 64 No. 127-51
2. San José, SITP Bosa. Tv 80I No. 93-21 sur
3. Bachué ALO Calle 90, SITP Calle 80. ALO por Av. Morisca
4. Cerros de Oriente, SITP Usme. Dg 48J sur No. 1 A-30
5. Alameda El Jardín, SITP Ciudad Bolívar. Kr 17 No. 70-31 sur
6. UDCA, SITP Suba Oriental. Calle 222, Ponte Petra
7. Casablanca, SITP Suba Oriental. Ak 45 Calle 191
8. Bosa Autosur, SITP Bosa. Kr 63 No. 57G-47 Sur
9. Piedra Herrada. SITP Usme - Kr 5 Este 106 23 sur

De los nueve predios identificados, tres de ellos Gaco, Alameda y San José, cuentan con asignación de recursos para su construcción.

Patio Gaco – SITP Engativá. Calle 64 No. 127-51.
Adquisición predial:

“Mediante Resolución N° 004829 del 12 de octubre de 2018, se ordenó expropiación administrativa de uno de los predios priorizados:

En julio de 2022, el IDU informó que la ejecución general del contrato de estudios y diseños se encuentra con una ejecución programada del 100% y ejecutada del 98%, encontrándose en la fase final de la etapa de diseños, pendiente el cierre de algunos

trámites y permisos ante entidades. Se estima que, se logre definir la asignación del presupuesto que permita adelantar el proceso de estructuración, licitación y adjudicación de la construcción del patio zonal definitivo.

Se estima que las etapas de pre-construcción y obra del proyecto tengan una duración aproximada de dos años.

Construcción: El proyecto cuenta con recursos asignados para la obra en cuantía de $90.500. millones de pesos."

Alameda Jardín - SITP Ciudad Bolívar. Carrera 17 No. 70-31 Sur.

"En julio de 2022, el IDU informó que la ejecución general del contrato de estudios y diseños se encuentra con una ejecución programada del 100% y ejecutada del 98%, encontrándose en la fase final de la etapa de diseños, pendiente el cierre de algunos trámites y permisos ante entidades.

Se estima se logre definir la asignación del presupuesto que permita adelantar el proceso de estructuración, licitación y adjudicación de la construcción del patio zonal definitivo. Se estima que las etapas de pre-construcción y obra del proyecto tengan una duración aproximada de dos años."

San José – SITP Bosa. Tv. 80I 93-21 sur

Actualmente se encuentra en revisión, para aprobación final el saneamiento de la tradición del inmueble (la vía legal está dispuesta en el Art. 21 Ley 1682 de 2013), y la actualización de áreas (proceso que se adelanta con la UAECD).

Procedimientos que están sujetos a trámites y decisiones que impulsa el instituto, pero cuya decisión y tiempos dependen de las entidades señaladas y por lo tanto, la duración de estos no es susceptible de controlar por parte nuestra.

Aunado a lo anterior, por supuesto, es indispensable contar nuevamente con la elaboración de los avalúos de los 25 predios, incluyendo el del RT. 48590 y con la correspondiente apropiación presupuestal.

PATIOS ZONALES ADECUADOS CON EQUIPOS DE TECNOLOGÍA ELÉCTRICA

En relación con los patios zonales de la fase V para las unidades funcionales SUBA-UF1; ubicado en la Calle 171 No 93-95; FONTIBON I-UF2; ubicado en la AK 116 No. 19ª – 49; PERDOMO-UF3; ubicado en el Predio Perdomo. Dg 48 Sur 61 68 Predio Isla del Sol Kr 61 45 A 72 Sur; FONTIBON II-UF4 ubicado en la KR 100 No.24D 15 y USME-UF5 Kr 14 No. 139-64 Sur, la entidad manifestó que se adelantaron las intervenciones en los predios y fueron adecuados a la tecnología vehicular eléctrica para la propulsión de los vehículos y su infraestructura fue entregada a Transmilenio S.A.

Estos contratos celebrados presentaron fecha inicial del 1 de marzo y el 27 de abril de 2020, para el suministro de energía con ENEL-CODENSA; y su duración es de 15 años y siete (7) meses, el valor estimado oscila entre $100.933 – $135.174 millones por el tiempo de duración.

CONTRATOS DE CONCESIÓN OPERACIÓN TRONCAL FASE I Y II EN LIQUIDACIÓN.

Operación troncal fases I y II y Zonales.

Los contratos de concesión celebrados para la prestación del servicio público de transporte en la operación troncal en los años 2000 y 2003 y zonales años 2010 y 2011, fueron liquidados entre las partes; sin embargo, los relacionados a continuación presentan procesos arbitrales pendientes entre las partes.

- Contrato sin número Ciudad Móvil proceso cerrado.
- Contrato 001 de 2000 SI 99 S.A. en proceso.
- Contrato 041 de 2000 Metrobus S.A. Canceló el valor $2.414.595.643 el 22-08-2022
- Contrato 016 de 2003 Transmasivo S.A. Continúa proceso.
- Contrato 017 de 2003 SOMOS K. Continúa proceso.
- Contrato 005 de 2010 COOBUS S.A.S Continúa proceso.
- Contrato 011 de 2010 TRANZITT Laudo arbitral del 3 de agosto de 2021 y sentencia del 4 de mayo de 2022 consejo de estado Sección Tercera – Subsección B.
- Contrato 012 de 2010 EGOBUS S.A.S. en proceso.
- Contrato 013 de 2011 EGOBUS S.A.S. en proceso.

5. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. Administrativos	32	N. A	3.1.1.1.2.1. 3.1.1.2.1.3. 3.1.1.2.2.2. 3.1.1.2.8.2. 3.2.4.1.1 3.2.4.1.4 3.2.4.2.1 3.2.4.2.4 3.2.4.5.1 3.2.4.7.1 4.1.1	3.1.1.2.1.1. 3.1.1.2.1.4. 3.1.1.2.2.3. 3.1.1.2.8.3. 3.2.4.1.2 3.2.4.1.5 3.2.4.2.2 3.2.4.3.1 3.2.4.5.2 3.2.4.7.2 4.2.1	3.1.1.2.1.2. 3.1.1.2.2.1. 3.1.1.2.8.1. 3.2.2.2.1 3.2.4.1.3 3.2.4.1.6 3.2.4.2.3 3.2.4.4.1 3.2.4.6.1 3.3.1
2. Disciplinarios	23	N. A	3.1.1.1.2.1. 3.1.1.2.1.3. 3.1.1.2.2.2. 3.2.4.1.1 3.2.4.1.4 3.2.4.2.1 3.2.4.3.1 3.2.4.7.1	3.1.1.2.1.1. 3.1.1.2.1.4. 3.1.1.2.2.3. 3.2.4.1.2 3.2.4.1.5 3.2.4.2.2 3.2.4.5.1 4.2.1	3.1.1.2.1.2. 3.1.1.2.2.1. 3.1.1.2.8.1. 3.2.4.1.3 3.2.4.1.6 3.2.4.2.4 3.2.4.6.1
3. Penales	1	N. A	3.2.4.7.1		
4. Fiscales	2	$ 1.124.346.597	3.2.4.6.1	4.2.1	

N.A: No aplica.